

계획이익 조정체계 정비에 관한 연구

A Study on Organizing System for Planning Gains

이형찬 외



국토연구원
KRIHS

계획이익 조정체계 정비에 관한 연구

A Study on Organizing System for Planning Gains

이형찬, 최명식, 김승종, 최수, 김중은, 안승만, 윤창원

■ 연구진

이형찬 국토연구원 토지정책연구센터장(연구책임)

최명식 국토연구원 책임연구원

김승종 국토연구원 연구위원

최 수 국토연구원 연구위원

김중은 국토연구원 책임연구원

안승만 국토연구원 책임연구원

윤창원 국토연구원 연구인턴

■ 외부연구진

박 준 서울시립대학교 교수

이성창 서울시 공공개발센터장

■ 연구심의위원

유재윤 국토연구원 선임연구위원

김성일 국토연구원 주택토지연구본부장

이수옥 국토연구원 선임연구위원

천현숙 국토연구원 연구위원

김동근 국토연구원 책임연구원

김상일 서울연구원 선임연구위원

유병국 국토교통부 사무관

이재경 서울시의회 도시계획관리전문위원실 입법지원관



발 간 사

PREFACE

한국은 저성장 경제 구조와 인구 감소, 도시화율의 둔화 등으로 향후 대규모 토지개발에 대한 수요가 정체 또는 감소할 것으로 전망되며, 한편으로 도시용 토지에 대한 수요가 다변화 될 것으로 예상됩니다. 이러한 사회경제적 변화에 따라 대규모 토지의 형질 변경을 요구하는 택지개발사업이나 산업단지 개발사업의 수요는 감소할 것으로 예상되며 이에 대한 개발이익도 상당부분 감소할 것으로 전망됩니다.

한편 도시계획에 의해 본래 기능이 약화된 부지에 대해 새로운 토지에 대한 수요에 맞춰 용도를 변경할 경우 해당 지역의 지가상승이 발생하므로 (도시)계획변경에 따른 이익을 체계적이고 유연하게 관리할 필요성이 대두되고 있습니다. 또한 토지이용계획, 용도변경 등을 통해 발생하는 이익을 적절히 조정, 관리할 수 있는 체계를 통해 공공복리를 증진하고 아울러 필요한 도시기반시설을 공급하거나 개발에 따른 부영향을 최소화할 수 있는 토지이용의 체계적 정비가 필요한 시점입니다.

이 연구는 저성장 시대의 개발환경 변화에 따른 토지이용계획이나 도시계획변경에 따른 용도변경을 통해 발생하는 이익을 조정할 수 있는 체계를 마련하기 위해 계획이익의 개념을 정립하고, 계획이익 조정의 현행 문제점을 파악하고자 국내외 사례를 중심으로 분석하여 시사점을 도출하였으며, 용도변경 등에 따른 계획이익을 조정할 수 있는 정책적 방안을 제시하고 있습니다.

계획이익 조정수단으로써 서울시의 사전협상제도는 유연한 도시계획과 도시재생의 실현, 합리적인 공공기여의 실현, 협력적인 도시계획 절차를 마련한 것으로 평가되고 있습니다. 그러나 개발이익의 환수와 기부채납이 혼재되어 있고, 개발사업과 기부채납의 연관성이 부족하며, 기부채납의 대상인 공공시설의 범위를 임의로 확장하거나 기부채납 부과시설을 지역적으로 확장하는 문제점을 지니고 있습니다.

계획이익 조정수단으로써 사전협상제도는 다음과 같은 정책적 의미를 지니고 있습니다. 첫째, 대규모 민간개발에서 공공성을 확보할 수 있습니다. 개발대상을 선정할 때부터 계획수립까지 공공이 적극 참여함으로써 구체적인 계획을 확인할 수 있으며 도시계획을 변경할 경우 특성사업자의 특혜시비를 불식시킬 수 있는 기능을 합니다. 둘째, 사회적 공감대를 형성해 가는 합의시스템을 마련합니다. 셋째, 전문가와 시민의 의견이 수렴되고 기관의 의견을 취합하고 협상정책회의 등에서 개발에 따른 부영향을 최소화하는 방안을 도출합니다. 넷째, 도시관리계획의 변경이나 공공기여 기준을 미리 제시하고 관련 부서와 협의, 심의절차를 통해 사업을 사전 검토하여 민간개발사업의 예측가능성을 확대합니다. 다섯째, 민간이 도시계획 수립과정에 참여하여 창의적인 제안이 가능합니다. 여섯째, 지역사회를 활성화하고 사회적 시설의 효용의 극대화를 도모합니다.

계획이익의 조정체계를 정비하기 위해 개발이익 개념의 재정립, 계획이익 조정을 위한 사회적 합의 마련, 계획이익 추정을 위한 계량화 작업, 표준화된 가이드라인 마련, 도시행정과 도시계획 분야의 전문 인력 양성, 감시와 평가 기능의 도입 등을 정책방향으로 제시하고 있습니다.

이 연구는 도시계획 등의 변경에 따라 발생할 수 있는 이익을 계획이익이라는 관점에서 정의하여 현행 제도와 국내외 사례 등을 통해 시사점을 도출하고 이를 적용할 수 있는 정책적 방안을 제안합니다. 아무쪼록 이번 연구를 통해 계획이익의 개념을 정립하고 계획이익을 정책적으로 적용할 수 있는 논의의 출발점이 되어 향후 관련 전문가들과 이해 관계자들 간의 폭 넓은 논의와 공감대를 형성할 수 있는 기반이 되길 기대합니다. 끝으로 연구를 수행하는데 노력을 아끼지 않은 이형찬 연구위원을 비롯하여 최명식 책임연구원, 김승종 연구위원, 최수 연구위원, 안승만 책임연구원, 김중은 책임연구원의 노고에 감사하며 외부연구진으로 참여해 주신 서울시립대 박준 교수, 서울특별시 공공개발센터 이성창 센터장께도 깊이 감사드립니다.

2016년 10월

국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

- 1 저성장 경제 구조와 인구 감소, 도시화율의 둔화 등으로 향후 대규모 토지개발에 대한 수요가 정체 또는 감소할 것으로 전망되는 반면, 도시용 토지에 대한 수요가 다변화
- 2 도시계획에 의해 본래 기능이 약화된 부지에 대해 새로운 토지에 대한 수요에 맞춰 용도를 변경할 경우 해당 지역의 지가상승이 발생하여 도시계획변경에 따른 이익을 체계적이고 유연하게 관리할 필요
- 3 토지이용계획 및 용도변경 등을 통해 발생하는 이익을 계획이익으로 정의하고 이를 조정, 관리할 수 있는 체계를 통해 공공복리 증진, 도시기반시설 공급, 개발의 부영향 최소화 도모
- 4 계획이익의 현행 국내외 제도와 사례를 통해 시사점을 도출하고 이를 적용할 수 있는 정책적 방안 제시

본 연구보고서의 정책제안

- 1 계획이익의 조정체계를 정비하기 위해 개발이익의 개념의 재정립, 계획이익 조정을 위한 사회적 합의 마련, 계획이익 추정을 위한 계량화 작업, 표준화된 가이드라인 마련, 도시행정과 도시계획 분야의 전문 인력 양성, 감시와 평가 기능의 도입을 제안
- 2 부담금 기반의 계획이익을 조정하기 위한 방안으로 계획이익을 개발부담금으로 부과하는 방안을 제안
- 3 개발행위허가 기반의 계획이익을 조정하기 위한 방안으로 사전협상제도의 활용과 제도 보완, 개발사업과 기부채납의 연계성 제고 등을 제안

요 약

SUMMARY

1. 연구 개요

□ 연구 배경

- 저성장 경제 구조와 인구 감소, 도시화율의 둔화 등으로 향후 대규모 토지개발에 대한 수요가 정체 또는 감소할 것으로 전망되며, 한편으로 도시용 토지에 대한 수요가 다변화 될 것으로 예상됨
- 사회경제적 변화에 따라 대규모 토지의 형질 변경을 요구하는 택지개발사업이나 산업단지 개발사업의 수요는 감소할 것으로 예상되며, 이에 대한 개발이익도 상당부분 감소할 것으로 전망됨
- 도시계획에 따른 본래 기능이 약화된 부지에 대해 현재의 토지이용 수요에 맞춰 용도를 변경할 경우 해당 지역의 지가상승이 발생하고 이에 따라 계획변경에 따른 이익을 체계적이고 유연하게 관리할 필요가 있음
- 토지이용계획, 용도변경을 통해 발생하는 이익을 적절히 조정, 관리를 통해 공공복리 증진과 도시기반시설 공급, 개발에 따른 부영향의 최소화 등을 추진할 수 있도록 토지이용의 체계적 정비를 도모해야 함

□ 연구 목적

- 저성장 시대의 개발환경 변화에 따른 토지이용계획, 용도변경 등을 통해 발생하는 계획이익을 조정할 수 있는 체계를 마련하기 위해
 - 첫째, 토지이용계획 변경으로 발생하는 이익의 이론을 개발이익과 비교하여 검토하고 계획이익의 개념을 정립함
 - 둘째, 계획이익 조정의 현행 문제점을 파악함

- 셋째, 계획이익 조정의 국내외 사례 분석을 통해 정책 방안을 제시함
- 넷째, 용도변경으로 인한 계획이익을 조정할 수 있는 방안을 제시하여 공공성을 담보한 토지이용의 유연성을 제고함

□ 연구 범위

- 내용적 범위: 토지이용계획의 변화에 따른 계획이익을 조정하는 방안을 제시하는 과제로 계획이익의 개념, 계획이익 제도의 현황과 문제점, 국내외 사례 분석, 정책 방향과 방안
- 공간적 범위: 계획이익을 적용하는 전국을 대상으로 하되 계획이익 조정 사례 지역은 국내에서 사전협상제도를 운영하고 있는 서울시, 해외사례는 영국과 네덜란드를 중심으로
- 시간적 범위: 개발이익과 계획이익의 개념을 상호 비교할 수 있도록 개발이익 환수에 관한 법률이 제정된 1991년 이후 현재까지

□ 연구 방법

- 문헌조사를 통한 이론적 고찰, 기초통계자료 조사, 법·제도 조사, 사례분석, 협동연구, 연구협의회 및 워크숍 개최

□ 연구 기대효과

- 계획이익의 개념 정립, 계획이익 조정을 통한 계획 시스템의 유연성 제고, 유연하고 종합적인 계획이익관리체계 제시

□ 선행연구와 차별성

- 계획이익의 개념을 이론적으로 제시, 계획이익의 기능을 검토, 사례분석을 통해 계획이익 조정체계 방안을 마련하여 공공성을 담보한 토지이용의 활성화 방안 모색

2. 계획이익과 개발이익

□ 계획이익의 이론

- 토지관련 논의의 시작은 토지가 특별한 이유, 따라서 토지의 최유효 이용(highest and best use)을 도모하는 토지 배분(the allocation of land)에 부영향이 존재하지 않는다면 (토지) 가치를 환수할 수 있는 (시장) 개입이 가능하다는 것임
- 가장 간단한 계획이익 모형은 개발의 효율성을 방해하지 않고 (계획)이익을 환수할 수 있음
 - 현실에서는 토지 소유주로부터 (국공유지에 관계없이) 지역공동체에게로 (토지) 가치의 재분배와 관련한 자중손실(deadweight loss)과 상쇄효과(trade-offs)가 상존함
 - 그렇다 하더라도 토지는 (다른 생산요소나 상품과) 다르며 (토지) 이용 변화가 발생하였을 때 대규모 토지 가치의 상승은 세금을 부과할 기회나 보통재화로 계획 이익을 환수할 수 있는 다른 접근 방법을 제시함
- 계획이익의 이론을 소개함
 - Gene Bunnell(1995)은 지역 계획당국이 계획허가의 조건으로 협의(agreement)와 기부채납을 협상하는 업무는 그동안 ‘계획이익 협상’으로 간주되어 왔다고 지적함
 - Claydon과 Smith(1997)은 영국 계획시스템은 계획 집행 과정의 운영수준과 정책의 해석에 대한 재량권의 행사를 허용하며, 이런 재량권은 종종 계획이익(planning gain) 규정을 통하여 협상에 이용됨
 - Patsy Healey 외(1992)는 계획이익(planning gain)을 지역 계획당국의 요구 조건(demand)을 예상한 개발사업자들의 제안(offers)과 개발사업자가 제출한 계획(scheme)으로부터 지역 계획당국이 추출한 결과물로 정의함
 - 계획이익에 대한 비판적 의견으로 Crow(1998)은 개발사업자들로부터 얻은 계획이익(planning gain)이 실제 계획허가를 사고팔 수 없다는 근본적인 원칙

을 위반하고 있음을 지적함

- Crook 외(2015)는 계획이익의 발달과 실행에 대한 비판적 평가가 최근 정치, 경제, 사회 환경의 변화에서 적절하며 선진국 경제에서 경험을 통해 정책의 변화를 분석함
- 계획이익에 대한 시각: 계획이익의 적용과 시행에 있어서 핵심 이슈는 (민간) 개발사업자가 해당 개발지역에 제공하는 공공편익시설에 대한 강제성 또는 자발성 여부임
- 계획 승인이 종속변수인 만큼 계획이익은 강제적인 것으로 볼 수 있다는 견해 (강제성)와 계획허가가 계획이익 신청에 따라 이루어지는 만큼 그 시행은 결국 선택적이라는 견해(자발성)가 상충함
- 계획이익의 제안: 계획이익은 지방정부, 개발사업자, 그리고 개발계획으로 제안할 수 있음
- 계획이익의 적용: 사회간접자본, 공공편익시설, 용도의 중단, 건축물의 복원, 환경처리, 공적 권리, 현금 지불 등으로 적용할 수 있음
- 계획이익의 한계
- 계획체계의 왜곡: 사회간접자본, 공공편익시설, 용도의 중단, 건축물의 복원, 환경처리, 공적 권리, 현금 지불 등으로 적용할 수 있음
- 객관적 기준의 결여: 효율적 집행을 위해 객관적 기준을 제시하지 못하고 있다는 지적
- 비용의 공정한 배분 문제: 계획이익이 어느 정도 강제성을 가지는 만큼 해당 지역 주민이 부담해야 하는 공공편익시설이나 기반시설의 비용을 개발사업자에게 부담시키는 것은 불공평하다는 지적
- 계획이익의 효율성 논쟁
- 계획이익의 편익: 계획이익이 도입되면 지대추구행위(rent-seeking behaviour)로 인해 발생하는 사회적 후생손실(dead-weight losses)이 감소된다는 주장(Evans(1982))
- 계획이익의 비효율성: 계획이익이 허용되는 상황보다 허용되지 않는 상황이

배분 효율성(allocative efficiency)이 크다는 주장(Koegh(1985))

- Whitehead(2015)는 현실에서 토지 소유주로부터 (국공유지에 관계없이) 지역공동체에게로 토지가치의 재분배와 관련한 자중손실(deadweight loss)과 상쇄효과(trade-offs)가 상존할 것이라고 전망

□ 개발이익과 개발이익 환수

- 개발이익은 공공투자로 따른 편익증진(betterment), 개발사업 인허가로 인한 계획이익(planning gains), 토지개발이나 건축행위에서 초래한 개발이익(development gains), 기타 사회경제적 여건변화로 발생한 자본이득이나 우발이익(capital or windfall gains) 등을 총괄하는 개념임
- 개발이익의 법률적 개념은 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분”임
- 법률의 개발이익은 광의의 개념이나 법률에 따른 환수장치로서 개발부담금은 협의로 규정하고 있어 개발이익환수의 대상을 협소하게 정하고 있다는 지적임
- 개발사업으로 발생하는 이익 중 일부를 공적 영역에서 환수하는 수단은 크게 조세, 비조세, 기타 방식으로 분류
- 개발이익 환수수단으로서 개발부담금의 특징: 개발부담금은 비용 부담이 아니라 개발사업으로 발생한 개발 이익을 사회에 환원하는 것이므로 부담금의 납부자와 수혜자가 상이함
- 개발이익 산정방식: 개발사업의 종료시점 지가와 개시시점의 지가 차액에 해당하는 지가상승분에서 정상지가상승분과 개발비용 등을 제한 개발이익 중 각종 부담금 등을 공제하고 난 일부를 공적 영역에서 환수해 가는 방식
- 현행 개발부담금은 개별입지 사업 25%, 계획입지사업 20%의 요율을 적용하여 산정

□ 계획이익 개념의 필요성

- 계획이익과 개발이익의 관계
- 계획이익(planning gain)은 개발계획 인허가와 관련되어 발생하는 좀 더 직접

적인 개념의 이익임

- 개발사업 인허가로 초래된 이익이나 용도지역 변경으로 인한 지가 상승은 건축물의 용도와 밀도규제의 변화로 토지의 잠재적 생산성이 달라지기 때문에 발생한 것으로 토지의 형질변경에 따른 개발이익과는 구별됨
- (개발이익의 일부를 계획이익으로 보는 시각) 개발사업이나 토지의 형질 변경, 기반시설설치 등 개발사업에 따른 개발이익과 용도지역 등 계획의 변경에 따라 발생하는 이익으로 구분할 필요
- 계획이익의 개념: 계획허가(planning permission)에 의해 상승하는 토지가치의 상승분을 의미함. 즉, 즉 토지이용(land use)의 변동을 비롯하여 용적률 상향 조정, 건물 층수조정, 도시설계 지침 변경 등 토지 및 건축행위와 관련된 규정의 변화로 인해 발생하는 토지가치의 상승분임
- 조건부 계획허가와 유사한 개념으로 지방정부의 공공시설을 공급하기 위해 계획합의(planning agreement)라는 수단을 통한 거래(bargaining)임
- 개발허가 조건으로 지방정부와 개발사업자 간의 협의를 통해 개발사업자에게 공공시설 공급을 부담시키는 형태로 일종의 기반시설정비부담금 형태임
- 개발이익환수에 관한 법률에서는 정상지가상승분을 초과한 금액을 환수 대상으로 규정하고 있으나 계획이익은 따로 환수 조치를 하고 있지 않음

□ 계획이익 조정의 필요성

- 토지이용규제 변화의 유연화: 도시공간의 변화를 반영하거나 유도하기 위하여 토지이용규제가 적절한 시점에 적절한 방향으로 변경될 필요
- 도시개발에 따른 도시관리비용의 충당

3. 계획이익 조정의 현황과 문제점

□ 계획이익 조정수단으로써 사전협상제도의 현황

- 현재 지구단위계획 내 용도변경 등에 따른 계획이익 조정제도를 시행하고 있는 대표적인 사례는 서울시 사전협상제도로 현황
- 사전협상제도 도입의 배경: 도시계획변경에 따른 특혜시비 논란, 도시계획변경에 따른 이익의 사유화 논란, 사회적 수요에 부응하는 도시계획의 필요성에 따라 2009년 ‘도시계획변경 사전협상제도’를 도입
- 서울시 사전협상제도의 정의: 도시 개발사업의 공공성 증진 및 저이용 토지의 효율적 활용을 위해, 개발 잠재력이 있는 10,000㎡ 이상의 대규모 부지를 대상으로, 사전에 정한 기준과 원칙에 따라 협상을 통해 개발계획의 공공성과 공공 기여의 적정성을 미리 확인 후 도시계획을 변경하는 제도
- 사전협상제도의 법적 근거 마련:
 - 지구단위계획 수립기준을 규정하는 국계법 시행령 제42조의2 제2항 제12호에서 “용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 용도지역으로 변경되는 경우 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 행위제한이 완화되는 사항이 포함되어 있는 경우” 주민제안을 통한 지구단위계획에서 용도지역 및 도시계획시설 변경이 가능하다는 근거를 마련
 - 동일한 용도지역 내에서 종세분화만 가능하게 한 기존의 ‘지구단위계획 수립 지침’을 개정, 사전협상에 따른 지구단위계획 수립 또는 변경 대상부지에 해당할 경우 주거, 상업, 공업, 녹지지역 간 용도지역 변경도 가능하도록 함

□ 사전협상제도의 주요 특징

- 유연한 도시계획과 도시 재생: 저성장 시대의 개발패러다임의 전환 필요, 유연한 도시계획과 도시재생의 실현
- 합리적 공공기여의 실현: 협상의 균형을 기반으로 하는 공공기여
- 협력적 도시계획 절차 마련

표 1 서울시 사전협상의 공공기여량 산정기준

- ▷ 공공기여량 = 공공기여 비율 × 토지단가 (㎡당 감정평가액)
- ▷ 공공기여 비율 = {(변경후 용적률 - 변경전 용적률) × 6/10} ÷ (변경후 용적률)

□ 계획이익 조정수단으로써 사전협상제도의 문제점

- 개발이익환수와 기부채납의 혼재: 사전협상의 목적인 공공기여제도는 지구단위 계획의 수립 및 변경과 관련한 기반시설 설치부담을 근거로 도시관리계획 변경에 따른 가치상승분에 대한 개발이익 환수와 기부채납의 기능을 수행
- 개발사업과 기부채납과의 연관성 부족: 지구단위계획 변경에 따른 기부채납은 기부채납과의 관련성 및 규모의 비례성에 대한 기준을 제시하지 않고, 기반시설 부담의 상한만을 규정하고 있어서 불필요한 기부채납을 요구할 개연성
- 기부채납의 대상인 공공시설의 범위 확장: 읍시 사전협상 운영지침에 따르면, 컨벤션, 전시관, 터미널, 임대주택, 기숙사 등의 시설로 공공시설의 범위를 임의적으로 확장
- 기부채납 부과시설의 지역적 확장: 현행 지구단위계획 변경에 따른 기부채납은 개발사업과 관계없는 지역의 공공시설을 개발사업자 또는 토지소유자에게 부담시키고 있어서 부당결부금지의 원칙을 위반할 우려

4. 계획이익 조정의 국내외 사례 분석

□ 계획이익 조정의 수단으로써 사전협상제도 사례: 서울시

- 사전협상 운영체계: 서울시는 사전협상을 운영하기 위해 협상단, 협상조정협의회, 협상정책회의를 구성
- 사전협상 절차: 협상대상지 선정 → 협상 → 협상 이행
 - 협상지 선정 단계: 민간은 사전협상을 통해 개발하고자 하는 부지에 대한 개략적인 개발계획(안)을 작성하여 공공에 제출하고, 도시계획위원회에서 제출된

개발계획(안)의 상위계획 부합성 및 도시관리계획 변경 적정성 등이 타당하다고 판단하면 협상대상지로 선정

- 협상 단계: 협상단과 외부전문가로 이루어진 협상조정협의회를 구성하고, 세부 개발계획(안)과 공공기여계획(안) 등에 대한 쟁점사항을 정리하여 안전별로 협상을 진행
- 협상 이행 단계: 민간이 지구단위계획 주민제안서를 제출하고, 도시건축공동위원회 심의를 거쳐 지구단위계획이 결정되면 협상결과는 구속력을 지님
- 서울시 공공기여를 통한 계획이익 공유: 도시계획변경에 따른 기부채납의 사례를 조사 분석, 개발규모 대비 적정 기부채납의 비율 분석을 통해 추가로 상승한 용적률의 60%에 해당하는 토지면적으로 환산하여 공공기여 기준을 산정함
- 공공기여시설: 공공시설(도로, 공원 등과 같이 필수적인 개발환경을 조성하기 위한 시설), 공익시설(장기전세주택이나 복지지원센터 등 지역사회 환경개선과 지역균형발전사업 지원을 위해 필요한 시설)
- 서울시의 사전협상제도 운용 사례: 서울시의 사전협상제도를 운용하여 사업이 진행되고 있는 지역은 강동 서울융합 부지, 마포 홍대역사 부지, 용산 관광버스터미널 부지, 강남 GBC(Global Business Center) 부지 등임
- 강동 서울 융합부지: 기부채납 비율 채우기식의 시설 제공 또는 효용성이 떨어지는 자투리 토지를 공원이나 녹지로 기부채납 하는 문제점을 개선
- 마포 홍대역사 부지: 개발에 따른 부영향의 최소화가 협상의 중요한 쟁점으로 부각하여 이를 해결하기 위해 대규모 민간개발사업의 공공성을 증진
- 용산 관광버스터미널 부지: 공공기여의 제공범위와 제공방법이 대폭 확대되면서 사업부지 외에 위치한 건축물을 공공기여로 제공
- 강남 GBC 부지: 공공에서 선제적인 기본구상(가이드라인)을 제시하여 효율적으로 협상이 진행, 대상지 또는 인접한 지역을 대상으로 활용했던 공공기여를 지역거점개발에 부합하는 광범위한 범위 내에서 다양한 방법으로 활용함
- 계획이익 조정수단으로써 사전협상제도의 주요 정책적 시사점
- 대규모 민간 개발의 공공성 확보: 대상 시 선정부터 계획수립까지 공공이 적극 참여함, 구체적인 계획 확인 후 도시계획을 변경함으로써 특정사업자에게 특

해를 주었다는 의혹 불식

- 사회적 공감대를 형성해 가는 합의 시스템 마련
- 부영향의 최소화: 전문가와 시민 의견 및 관련 기관·부서의 의견을 취합하고 협상조정협의회 또는 협상정책회의 등에서 일괄 조정할 수 있는 사전협상제도의 특성은 부영향을 최소화하는데 합리적임
- 민간개발사업의 예측가능성 확대: 도시관리계획 변경 및 공공기여 기준 先제시, 관련부서 협의와 각종 심의절차 사전검토 가능, 협상기한의 설정 가능
- 민간의 도시계획 수립과정 참여: 창의적 계획 제안, 합의 형성을 통한 합리적 도시계획 수립
- 사회적으로 지역 활성화, 사회적 시설 효용 극대화 도모

□ 계획이익 조정의 영국 사례

- 계획이익 환수 제도의 현황
 - 계획의무(planning obligation): 1990년 개정된 Town and Country Planning Act 제106조에 근거하여 사전협상방식의 기부채납제도로 많은 저렴주택(affordable housing)과 커뮤니티 기반시설을 공급함
 - 지역기반시설부담금(Community Infrastructure Levy; CIL): 협상과정에 소요되는 시간과 물납형태의 비효율성 등에 대한 비판에 근거하여 2008년 Planning Act에서 부과금 형태의 기반시설부담금 제도가 도입되어 2010년부터 시행
 - 계획의무와 지역기반시설부담금의 관계: 지역기반시설부담금은 계획의무를 대체하기 보다는 보완, 강화하는 수단으로 지역기반시설부담금은 특정 개발 후에 인근 지역에 미치는 영향을 완화하는데 초점이 맞춰진 계획의무보다 더욱 넓은 범위의 영향을 완화하고자 도입됨
 - 공공도로 기여(highway contribution): 개발로 인한 인근 공공도로의 용량 등에 미치는 영향 등으로 개발사업 제안이 거부될 경우, 개발시행자는 기존 공공도로 개선작업을 수행함으로써 개발사업 제안이 통과될 수 있음
- 계획의무와 지역기반시설부담금: 개발계획 실행가능성(viability)과 계획이익 환수의 균형을 강조

- 개발사업의 실행가능성은 토지매입비용, 건설비용(developers costs), 정책 비용(policy cost), 이윤의 합과 개발에 따른 총가 치를 비교하여 실행 여부를 판단함
- 계획의무 S106은 개발에 있어서 토지이용을 제한하거나 특정 방향으로 제안이 가능하며 지방정부에 일정 금액을 지불하는 내용을 담고 있으며, 계획의무를 이행하지 못할 경우 해당사업의 개발시행자나 토지 소유주가 처벌을 받을 수 있는 규정
- 계획의무 적용조건, 계획의무에서의 재협상(renegotiation) 및 상소(appeal), 계획의무 협상기간 단축노력의 내용을 담고 있음
- 지역기반시설부담금
 - 정의: 지방정부가 개발시행자를 상대로 걷는 부담금의 일종으로서 개발사업 인근지역의 기반시설 건설에 활용
 - 실무: 기본적으로 순증 건축연면적 평방미터 당 파운드로 부과되며, 부담률은 지역, 토지용도, 규모 등에 따라 상이
 - 대상: 건축연면적(내부 면적) 100평방미터 이상의 모든 건물, 단독주택의 경우 100평방미터 이하의 건물도 부과 대상
 - 도입 배경: 특정 기반시설 설치에 여러 개발사업을 연계, 투명한 계획이익 환수, 개발사업에 대한 개발사업자의 불확실성을 제거
 - 고려사항: 지역 기본계획에 근거하여 기반시설 설치 계획을 수립하고 이에 근거하여 해당 지역의 총 기반시설 설치에 필요한 자금 규모를 산정
 - 요율 산정: 토지용도, 지역, 개발 규모 등에 근거하여 차별적으로 산정
 - 납부 방법: 현금납부 방식이지만 경우에 따라 기반시설이나 토지와 같은 현물 방식도 가능
 - 활용: 개발사업으로 인해 증가하는 커뮤니티의 기반시설 부담을 완화할 수 있는 추가 기반시설 설치에 사용하지만 해당 카운슬(council) 지역 이외의 지역에서도 사용될 수 있음
- 시사점
 - 징수된 지역기반시설부담금이나 계획의무 모두 지역 기반시설 설치에 사용

- 영국의 계획이익환수제도는 대부분의 개발사업 및 용도변경에 적용되어 일정 규모 이상에만 적용되는 한국의 개발부담금이나 사전협상제도보다 훨씬 촘촘함
- 간접적 환수가 많은 한국의 복잡한 개발이익 환수방식에 비해 단순하면서도 개발이익 환수율은 높음
- 토지에서 발생하는 개발이익 및 계획이익의 공동체적 성격에 대한 사회적 합의가 존재
- 모든 개발사업을 지역기본계획에 부합하는 방향으로 계획적으로 개발되도록 할 수 있으며 기반시설 부족 문제를 미연에 방지
- 무리한 토지개발 및 토지투기에 대한 근본적 차단
- 한국의 사전협상제도에서도 사례(case) 공개 제도 및 planning inspectorate 등과 같은 보완 정책 마련 필요

□ 계획이익 조정의 네덜란드 사례

- 네덜란드는 지자체가 토지소유권자로서 토지매입, 기반시설공급, 직접비용환수와 같은 방법을 사용하거나 ‘시(市) 공공 토지임대제’에 기반을 두어 (토지소유자로서) 용도변경 통제 및 토지임대료 환수를 통해 계획이익을 환수함
- 토지이용계획에서 규정하는 용도에서 다른 용도로 변경하고자 할 때에는 시정부의 허가가 필요
 - 토지이용계획에서 규정하는 용도에서 다른 용도로 변경하고자 할 때에는 시정부의 허가가 필요
- 토지이용계획 변경 시, 변경에 맞추어 환수할 공공의 비용을 미리 책정해두고 그 비용계산을 매년 갱신할 수 있는 도구로 토지개발법(grondexploitatiewet)과 협상제도를 두고 있음
- 선협상 시도, 후 법적수단 동원의 원칙을 사용하기 때문에, 토지개발법을 적용하는 경우는 사실상 예외
- 계획이익 조정 협상
 - 토지이용계획은 용도변경의 규모에 아무 상관없이, 개별 필지 하나의 용적률

- 이 바뀌어도 토지이용계획을 새로 수립해야 하는 상황으로 간주함
- 지자체의 ‘토지이용계획’의 개정, 수립권, 즉, 변경 여부 자체가 지자체 입장에서 확보할 공익을 고려하고, 필요 시 토지주와 개발주체와 함께 그 비용조달안을 함께 마련하도록 유도하는 수단으로 작용
- 시사점
 - 계획이익 조정의 사전 협상 시 사회, 경제적으로 "필요한 비용"의 부담 중심으로 접근
 - 기반시설(공공시설, 공익시설)의 범위가 포괄적이어서 비용환수에 관한 토지 소유자 및 개발사업자와 협상할 때 지역의 실제 필요를 중심으로 유연한 합의가 가능
 - 지자체가 공영개발에 필요한 자원과 조직적 역량을 동원하기 어려운 한국 상황에서 계획이익 협상의 필요성 증대

5. 계획이익 조정을 위한 정책 방안 마련

□ 계획이익 조정체계 정비를 위한 정책 방향

- 개발이익 개념의 재정립
- 계획이익 조정을 위한 사회적 합의
- 계획이익 추정을 위한 계량화 작업
- 표준화된 가이드라인 마련
- 도시행정 및 도시계획 분야의 전문 인력 양성
- 감시와 평가 기능 도입: planning inspectorate 제도 등

□ 부담금 기반의 계획이익 조정 방안

- 계획이익을 개발부담금으로 부과하는 방안: 법률상 대상사업에 대한 근거를 마련
 - 개발이익환수법 제5호(대상사업)에 “토지이용계획(용도지역·지구·구역)이 변경되거나 개발제한구역이 해제된 경우”로 규정 명시

- “대통령령으로 정하는 용도지역·지구·구역의 변경(해제 포함)된 경우”로 규정 명시
- 시행령 부과대상 사업으로 근거 마련
- 시행령 <별표 1> 개발부담금 부과대상 사업에 세부사항으로 나열하는 방안:
“토지이용규제기본법 제5조에 따른 <별표>에서 열거한 지역·지구 등으로 변경 또는 해제된 경우”로 명시

□ 개발행위허가 기반의 계획이익 조정 방안

- 사전협상제도의 활용과 제도 보완
- 계획이익환수와 기부채납의 구분
 - 국토계획법상 용도지역 변경에 따른 기부채납(국토계획법 시행령 제42조의2 제1항 제12호 내지 제15호)은 용도지역변경에 따른 토지가치상승분(계획이익)과 용도지역변경 후 개발사업에 필요한 기반시설 설치부담(기부채납)을 구분하여 규정
 - 용도지역 변경 후 개발사업에 따른 기반시설은 용도변경 후 공공시설 등의 부지를 제고하거나 공공시설 등을 설치하는 경우 건폐율·용적률·높이를 완화하도록 개정
- 개발사업과 기부채납의 연계성 제고
 - 개발사업과 기부채납의 관련성, 개발사업에 따라 필요한 기부채납의 규모 등을 산정할 수 있도록 미국 및 영국의 사례를 참고하여 이에 대한 기준을 마련
- 기부채납 대상범위의 특정
 - 기부채납의 대상은 기반시설과 공공시설로 한정하는 것이 타당하며, 법령이 허용하는 범위 도시·군 조례로 위임하도록 제한할 필요
- 지구단위계획 구역 밖의 기반시설 확보

차례

CONTENTS

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	iv

제1장 연구 개요 1

1. 연구 배경 및 목적	3
1) 연구 배경	3
2) 연구 목적	4
2. 연구 범위 및 방법	5
1) 연구 범위	5
2) 연구 방법	5
3. 연구 기대효과	6
4. 선행연구와 차별성	7
1) 개발이익 또는 계획이익 관련 선행연구	7
2) 선행연구와 차별성	8

제2장 계획이익과 개발이익 9

1. 토지 관련 사상과 이론	11
1) 토지 관련 역사와 사상	11
2) 토지관련 이론과 계획이익	14

2. 계획이익의 이론	19
1) 계획이익 관련 이론 소개	19
2) 계획이익의 시각	23
3) 계획이익의 제안과 적용	24
4) 계획이익의 한계	26
3. 개발이익과 개발이익 환수	29
1) 토지 이용 규제와 이익환수 기제	29
2) 개발 이익의 개념	32
3) 개발이익 환수제도의 종류	34
4) 개발이익 환수 수단으로서 개발부담금의 특징	38
5) 개발이익 산정 방식	39
6) 개발부담금 제도의 연혁 및 운영 현황	41
7) 개발이익 환수 현황	44
4. 계획이익 개념의 필요성	45
1) 계획이익(Planning Gain)과 개발이익(Development Gain)과의 관계	45
2) 계획이익 조정의 필요성	47

제3장 계획이익 조정의 현황과 문제점

49

1. 계획이익 조정의 현황	51
1) 사전협상제도 도입	51
2) 사전협상제도의 주요 특징	54
2. 계획이익 조정수단으로써 사전협상제도의 문제점	60
1) 개발이익환수와 기부채납과의 혼재	60
2) 개발사업과 기부채납과의 연관성 부족	61
3) 기부채납의 대상인 공공시설의 범위 확장	62
4) 기부채납 부과시설의 지역적 확장	63

1. 계획이익 조정의 국내 사례: 서울시 사전협상제도를 중심으로	67
1) 사전협상을 위한 제도 마련	67
2) 사전협상 운영 체계	69
3) 사전협상절차	70
4) 서울시의 공공기여를 통한 계획이익 공유 방안	72
5) 사전협상 운용을 위한 진행 과정	73
6) 서울시 사전협상제도 운용 사례	76
7) 계획이익 조정수단으로써 사전협상제도의 주요 정책적 시사점	93
2. 계획이익 조정의 해외 사례: 영국	97
1) 영국의 계획이익환수 제도 체계	97
2) 계획의무와 지역기반시설부담금	103
3) 시사점	114
3. 계획이익 조정의 해외사례: 네덜란드	115
1) 계획이익 환수체계	115
2) 계획이익 조정 협상	116
3) 시사점	118

1. 계획이익 조정체계 정비를 위한 정책 방향	121
1) 개발이익 개념의 재정립	121
2) 계획이익 조정을 위한 사회적 합의	123
3) 계획이익 추정을 위한 계량화 작업	124
4) 표준화된 가이드라인 마련	124
5) 도시행정 및 도시계획분야의 전문 인력 양성	124
6) 감사와 평가 기능 도입	125
2. 부담금 기반의 계획이익 조정 방안	125
1) 계획이익을 개발부담금으로 부과하는 방안	127

2) 시행령에 부과대상 사업으로 근거를 마련	127
3. 개발행위허가 기반의 계획이익 조정 방안	127
1) 사전협상제도의 활용과 제도 보완	127
2) 계획이익 환수와 기부채납과의 구분	128
3) 개발사업과 기부채납과의 연계성 제고	129
4) 기부채납 대상범위의 특정	129
5) 지구단위계획 구역 밖의 기반시설 확보	129

제6장 결론

131

참고문헌	135
SUMMARY	143
부록	147

표차례

〈표 1-1〉 선행연구와 차별성	8
〈표 2-1〉 개발이익환수 방법에 따른 개발이익환수제도 구분	38
〈표 2-2〉 개발이익환수 제도의 주요 변천 내용	44
〈표 2-3〉 개발부담금 징수 실적	45
〈표 3-1〉 공공기여량 산정기준	58
〈표 4-1〉 사전협상 대상지	68
〈표 4-2〉 공공기여 제공범위 및 방법	69
〈표 4-3〉 용도지역 변경에 따른 공공기여율 예시(서울시)	72
〈표 4-4〉 사용료 징수 기준 공공기여율 예시(서울시)	72
〈표 4-5〉 협상대상지 선정 기준	74
〈표 4-6〉 강동 서울융합 부지 개요	77
〈표 4-7〉 토지소재지 기본정보(강동 서울융합)	77
〈표 4-8〉 토지이용계획(강동 서울융합)	77
〈표 4-9〉 마포 홍대역사 부지 개요	81
〈표 4-10〉 토지소재지 기본정보(마포 홍대역사)	81
〈표 4-11〉 토지이용계획(마포 홍대역사)	82
〈표 4-12〉 용산 관광버스터미널 부지 개요	85
〈표 4-13〉 토지소재지 기본정보(용산 관광버스터미널)	86
〈표 4-14〉 토지이용계획(용산 관광버스터미널)	86
〈표 4-15〉 강남 GBC 부지 개요	89
〈표 4-16〉 토지소재지 기본정보(강남 GBC 부지)	89
〈표 4-17〉 토지이용계획(강남 GBC 부지)	89
〈표 4-18〉 영국의 개발가치 부과금과 관련한 유형	99

그림차례

〈그림 2-1〉 토지 조세에 따른 시장 효과	15
〈그림 2-2〉 토지 이용 규제에 따른 토지 시장의 변화	17
〈그림 2-3〉 지가 변동 요인과 개발이익의 개념	33
〈그림 2-4〉 개발부담금과 여타 부담금의 목적 차이	38
〈그림 2-5〉 개발부담금과 여타 부담금의 수혜자 차이	39
〈그림 2-6〉 개발부담금 산정의 개념	39
〈그림 2-7〉 개발부담금 산정식	40
〈그림 3-1〉 도시계획변경 사전협상제도의 도입배경	52
〈그림 3-2〉 개발 패러다임의 전환	54
〈그림 3-3〉 강남 GBC부지 변화	56
〈그림 3-4〉 공공기여	57
〈그림 3-5〉 서울시 공공기여 기준	58
〈그림 3-6〉 협력적 도시계획 절차 마련	59
〈그림 3-7〉 사전협상제도 추진 경위	60
〈그림 4-1〉 서울시 사전협상 운영 체계	70
〈그림 4-2〉 사전협상 절차	71
〈그림 4-3〉 사전협상 신청 대상지(30개소)	75
〈그림 4-4〉 사전협상 대상지 선정(16개소)	75
〈그림 4-5〉 사전협상 대상지(현재)	76
〈그림 4-6〉 토지이용계획 도면(강동 서울승합)	78
〈그림 4-7〉 강동 서울승합 부지 위치 및 현황	79
〈그림 4-8〉 강동 서울승합 부지 공공기여 계획	80
〈그림 4-9〉 토지이용계획 도면(마포 홍대역사)	82
〈그림 4-10〉 마포 홍대역사 부지 위치 및 현황	83
〈그림 4-11〉 마포 홍대역사 부지 공공기여 계획	85
〈그림 4-12〉 토지이용계획 도면(강동 서울승합)	86
〈그림 4-13〉 용산 관광버스터미널 부지 위치 및 현황	87

〈그림 4-14〉 용산 관광버스터미널 부지 공공기여 계획	88
〈그림 4-15〉 토지이용계획 도면(강남 GBC)	90
〈그림 4-16〉 강남 GBC 부지 현황 및 종합개발계획	90
〈그림 4-17〉 강남 GBC 부지 공공기여계획(안)	92
〈그림 4-18〉 개발사업 실행가능성 검토	105
〈그림 4-19〉 지역기반시설부담금의 계획과 집행	112

연구 개요

01 연구 배경 및 목적	03
02 연구 범위 및 방법	05
03 연구 기대효과	06
04 선행연구와 차별성	07

연구 개요

이 장에서는 연구의 수행 배경과 목적, 필요성, 연구의 범위를 밝히고 전반적인 연구수행 방법을 서술하였다. 그리고 관련 선행연구를 검토, 분석하여 이 연구에서 주로 다루어야 하는 연구내용과 목적을 명확히 도출하여 제시하였다.

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

저성장 경제 구조와 인구 감소, 도시화율의 둔화 등으로 향후 대규모 토지개발에 대한 수요가 정체 또는 감소할 것으로 전망되며, 한편으로 도시용 토지에 대한 수요가 다변화 될 것으로 예상된다.

도시 관리 또는 도시계획 체계에 대한 시대적 변화가 요구되며 용도 지역제를 기반으로 하는 경직된 도시 관리보다는 보다 유연한 도시계획 체계에 대한 요구가 증가할 것으로 전망된다.

도시지역의 경우 도시재생 등으로 개발수요를 충족하기 위해 성장관리가 필요하며, 기존 도시에서 토지 수요는 주로 도시계획의 변경에 따라 발생할 것으로 전망된다.

사회경제적 변화에 따라 대규모 토지의 형질 변경을 요구하는 택지개발사업이나 산업단지 개발사업의 수요는 감소할 것으로 예상되며, 이에 대한 개발이익도 상당부분 감소할 것으로 전망된다.

반면 도시지역의 개발사업은 토지의 형질변경보다는 지구단위계획의 변경에 따른 개발사업으로 진행될 것으로 전망된다.

개발사업에 따른 개발이익 환수 기제는 중앙정부에서 현행 개발부담금 제도로 운용

되고 있지만 도시지역의 계획변경에 따른 이익 환수(또는 조정)는 개발허가권자인 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있다.

도시개발사업과정에서 요구되는 공공성 확보를 위한 방안이 마련되어야 할 것이며 이는 과거 도로나 공원 등의 일반적인 기부채납방식이 아닌 해당 지역에서 필요한 기반 시설이 제공되어야 할 것이다.

도시계획에 따른 본래 기능이 약화된 부지에 대해 현재의 토지이용 수요에 맞춰 용도를 변경할 경우 해당 지역의 지가상승이 발생하고 이에 따라 계획변경에 따른 이익을 체계적이고 유연하게 관리할 필요가 있다.

즉, 현재의 토지이용 수요에 맞추어 도시계획의 변경에 따른 종합적 관리계획을 모색할 필요가 있다.

토지이용계획, 용도변경을 통해 발생하는 이익을 적절히 조정, 관리를 통해 공공복리 증진과 도시기반시설 공급, 개발에 따른 부영향의 최소화 등을 추진할 수 있도록 토지이용의 체계적 정비를 도모해야 한다.

현재 도시 지역의 용도 변경에 따른 지가상승으로 발생할 것으로 예상되는 이익에 대한 특혜시비나 도시기반시설 공급에 필요한 자원부족 등의 문제로 적극적 이용이 어려운 상태이다.

토지이용계획 변경 등에 의한 개발사업에서 공공성을 확보하기 위해 개발 부영향 완화와 지역 공공성 증진을 추진할 수 있는 이익의 조정 체계를 정비할 필요가 있다.

도시계획변경 과정에서 발생하는 계획이익에 대한 종합적 관리체계 수립을 통해 토지이용 유연성을 제고할 수 있다.

2) 연구 목적

저성장 시대의 개발환경 변화에 따른 토지이용계획, 용도변경 등을 통해 발생하는 계획이익을 조정할 수 있는 체계를 마련하기 위해 이 연구의 목적을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 토지이용계획 변경으로 발생하는 이익의 이론을 개발이익과 비교하여 검토하고 계획이익의 개념을 정립하고자 한다.

둘째, 계획이익 조정의 현황과 문제점을 분석하고자 한다.

셋째, 계획이익 조정의 국내외 사례 분석을 통해 정책 방안을 제시하고자 한다.
넷째, 용도변경으로 인한 계획이익을 조정할 수 있는 방안을 제시하여 공익성을 담보한 토지이용의 유연성을 제고하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

(1) 내용적 범위

이 연구는 토지이용계획의 변화에 따른 계획이익을 조정하는 방안을 제시하는 과제로 계획이익의 개념, 계획이익 제도의 현황과 문제점, 국내외 사례 분석, 정책 방향과 방안 등을 내용으로 한다.

(2) 공간적 범위

계획이익을 적용하는 정책 방안은 전국을 대상으로 한다. 계획이익 조정의 사례 지역은 현재 계획이익의 환수 수단으로 사전협상제도를 운영하고 있는 서울시, 해외는 영국과 네덜란드를 대상으로 한다.

(3) 시간적 범위

개발이익과 계획이익의 개념을 상호 비교할 수 있도록 개발이익환수에 관한 법률이 제정된 1991년 이후 현재까지로 범위를 한정한다.

2) 연구 방법

연구를 수행하기 위해 문헌조사를 통해 이론적으로 고찰한다. 즉, 토지에 대한 이론을 바탕으로 계획이익의 이론을 고찰하고 계획이익 조정의 정책적 수단으로서 사전협

상의 운용 및 기능 등을 검토한다. 또한 개발 등에 따른 지가상승으로 발생하는 개발이익과 계획이익 관련한 문헌을 조사한다.

계획이익 조정 사례지역(서울시 사전협상제도 대상 지역)의 공시지가 변화율 등을 조사하기 위해 기초통계자료를 활용한다.

개발이익환수 및 계획이익 관련 현행 법률 및 조례, 사례지역 내 토지이용 관련 규제, 각종 부담금, 기부채납, 조세 등 현행 개발에 따른 이익 환수 또는 조정, 관리 등은 법·제도를 조사한다.

서울시 사전협상제도를 중심으로 계획이익 조정, 분배의 사례를 분석하고, 영국과 네덜란드의 계획이익 조정 제도와 사례를 조사한다.

사전협상제도 운용 사례, 계획이익의 해외사례 등과 계획이익 조정체계, 사전협상제도 등과 관련한 외부 전문가와 협동 연구를 추진한다.

계획이익 조정체계의 정비방안을 도출하기 위해 관련 학계 및 공무원 등과 자문회의, 연구협의회 및 워크숍 등을 개최한다.

3. 연구 기대효과

이 연구를 통해 다음과 같은 연구 효과를 기대할 수 있다. 먼저 계획이익의 개념 정립이다. 개발시대의 개발이익환수의 개념을 재정립과 동시에 계획이익의 개념을 정립할 수 있다.

둘째, 계획이익 조정을 통해 계획 시스템의 유연성을 제고한다. 저성장 시대의 인프라 부족과 계획이익 발생 또는 미개발 문제를 완화할 수 있는 정비 체계를 제시할 수 있다.

셋째, 유연하고 종합적인 계획이익관리 체계를 제시한다. 토지이용계획에 따른 용도 변경 등으로 계획이익의 조정 논의를 통해 체계적인 계획이익관리 방안을 마련할 수 있다.

4. 선행연구와 차별성

1) 개발이익 또는 계획이익 관련 선행연구

계획이익 측정에 관한 본격적인 연구의 시작은 김성배·서순탁(1993)의 “용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안에 관한 연구”이다. 이 연구에서는 1991~1992년 동안 발생한 용도지역 변경에 따른 지가의 변화 정도를 계량경제모형으로 추정하였다. 용도지역을 더미변수로 하여 준로그(semi-log) 함수로 용도지역변경에 따른 계획이익을 추정하였다.

박재길 외(2004)는 계획이익의 발생구조와 관련하여 계획이익의 발생 원인을 계획체계의 문제점, 도시관리계획 및 지구단위계획(up-zoning), 개발제한구역의 해제, 도시기본계획의 결정, 정부정책예고 등으로 제시하였다. 도시계획결정과 지가상승의 인과관계를 분석하여 계획이익의 범위를 확장하여 정의하였으며 계획이익을 최소화하는 도시계획적 상황을 제안하고 있다.

김상일·김인희(2006)는 개발이익을 용도지역 변경에 따라 발생하는 이익, 즉 계획이익을 사회적 형평성 차원에서 환수되어야 할 부분으로 규정하고, 지가모형을 활용하여 시점을 고정하여 서로 다른 필지간의 토지가격 차이를 측정하는 방법으로 계획이익을 분리하여 추정하였다. 그 결과 용도지역 변경을 변경할 때 발생하는 계획이익이 확연하게 나타났다.

김상일(2009)은 계획이익 환수수단으로 사전협상제도를 통해 용도지역 변경에 대한 개발사업자의 공익적 기여를 이끌어내어 계획이익을 환수할 수 있도록 제안하였다. 계획이익을 환수하기 위해 협상이라는 틀에서 사회적 합의과정을 통해 계획의 정당성을 확보하고 신속한 사업진행과 예측가능성을 높일 수 있는 사전협상제도를 제시하였다.

그 밖에 직접적인 계획이익에 관련한 논의 보다는 용도지역 변경에 따른 지가변동의 연구가 있다. 이종식(1998)은 용도지역의 변경에 따른 지가 분석을 통해 지가가 용도지역 변경 시점보다 앞서 상승하므로 용도지역 변경에 따른 지가분석을 할 경우 단일 시점 자료보다는 시계열 자료를 가지고 분석해야 한다고 강조하였다.

건설교통부(2003)는 지가변화에 미치는 요인은 도시의 규모 및 여건에 따라 다양하게 나타날 수 있으며 용도지역이 토지이용현황 및 지목 등과 함께 지가에 미치는 영향

이 크다는 결론을 보였다.

정휘영(2005)은 개별공시지가 산정원리를 이용하여 필지별 개발이익을 토지비준표로 측정하는 방식으로 용도지역 변경에 따른 이익을 측정하였다.

2) 선행연구와 차별성

표 1-1 선행연구와 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 - 과제명: 용도지역 변경에 따른 개발이익 환수 방안 - 연구자: 김성배·서순탁(1993) - 연구목적: 토지의 용도지역변경에 따라 발생하는 자본이득(계획이익)의 성격을 규명하고 그 이익의 측정하여 향후 정책 방향을 제시	- 문헌조사: 용도지역의 지정 및 변경 관련 이론, 자본이득 환수 관련 이론 및 제도 - 현지조사: 관련부처 방문 - 계량분석: 용도지역 변경에 따른 지가의 변화를 시군구별 평균공시지가를 활용하여 계량경제모형으로 추정	- 용도지역변경에 따른 자본이득(계획이익) 규모 측정 - 용도지역변경에 따른 자본이득 환수나 손실보상은 사회적 형평성 제고 - 용도지역변경에 따른 자본이득은 실현단계에서 양도소득세로 환수
	2 - 과제명: 도시계획결정과 사회적 정의에 관한 연구 - 연구자: 박재길 외(2004) - 연구목적: 도시계획제도에 따른 도시계획 결정구조의 문제점을 진단하고 규명	- 문헌조사 - 설문조사 - 실증분석 - 전문가 의견	- 도시계획결과와 지가상승의 인과관계를 분석하여 계획이익의 범위를 확장하여 정의 - 계획이익을 최소화하는 도시계획적 상황을 제안
	3 - 과제명: 용도지역 변경에 따른 계획이익 추정에 관한 연구 - 연구자: 김상일·김인희(2006) - 연구목적: 서울 기성시가지에서 용도지역변경과 관련한 전망과 과제 도출	- 사례지역 조사: 용도지역 변경을 시기별, 변경수단별, 용도지역별로 유형화 - 지가모형으로 용도지역변경과 지가와와의 상관관계 분석	- 서울시 용도지역 변경 실태 - 계획이익의 추정방법 제시 - 용도지역 변경에 따른 지가 변동과 계획이익의 추정
	4 - 과제명: 도시계획 사전협상제도 - 연구자: 김상일(2009) - 연구목적: 용도변경이나 도시관리계획 변경에 따른 우발적 이익을 환수할 수 있는 대안적 방안 제시	- 문헌조사 - 통계조사	‘도시관리계획 변경 사전협상제도’ 도입에 따른 효과 제고 방안 제시
본 연구	- 과제명: 계획이익 조정체계 정비에 관한 연구 - 연구목적: 계획이익의 개념, 기능을 검토하고, 사례분석을 통해 계획이익 조정 정비 방안을 마련하여 공공성을 담보한 토지이용의 활성화 방안 모색	- 문헌조사를 통한 이론 고찰 - 법, 제도분석 - 계획이익의 조정의 사례분석 - 전문가 협의	- 계획이익의 개념 - 계획이익과 개발이익 - 계획이익 적용 사례 분석 - 계획이익 조정 체계 정비 방안

CHAPTER 2

계획이익과 개발이익

01 토지 관련 사상과 이론	11
02 계획이익의 이론	19
03 개발이익과 개발이익 환수	29
04 계획이익 개념의 필요성	45

계획이익과 개발이익

이 장에서는 토지관련 사상과 이론을 바탕으로 계획이익의 이론을 고찰하고, 계획이익과 개발이익을 비교, 그 관계를 규명함으로써 계획이익의 개념이 왜 필요한지를 제시하였다.

1. 토지 관련 사상과 이론

1) 토지 관련 역사와 사상

(1) 유럽의 시기별 토지소유권 개념 변화

중세 유럽은 중앙집권적 국가보다 각 귀족의 영지별 활동이 활발하였다. 10세기 영국에서는 토지의 양도·교환·매각·상속이 자유롭게 허용되었다. 모든 토지는 원칙적으로 국왕에게 속한다는 왕토사상이 형성되었다.

1086년 영국 윌리엄 1세가 토지 조사 후 국토를 왕 소유로 재편입하면서 봉건제가 정착되었다. 왕토를 영주에게 하사(estate)하면, 영주는 봉토를 가신들에게 양여(socage)하였으며, 가신들은 토지를 경영하거나 농노에게 위탁경영(copy-hold)하였다. 16세기 이후에는 토지의 사적 재산권(allodial) 개념이 점유(tenure) 개념으로 대체되었다. 이러한 중세의 왕토사상은 19세기 이후 현대에 토지의 소유권과 이용 및 개발권 분리의 이론적 근거가 되었다.

근대 유럽은 봉건적 토지소유권의 사유화가 시작되었다. 16세기 자본주의 도래, 17세기 자연법 사상과 계몽주의, 18세기 산업혁명과 시민혁명 과정 속에서 봉건적 토지소유권의 사유화가 진행되었다. 봉건군주의 폭정으로부터 정치적 자유와 자본주의적 생산체제의 정착이라는 시대정신에 맞추어 토지의 사유재산 개념이 강화되었다.

토지에 대한 사적소유권은 1689년 영국 권리장전, 1776년 미국 버지니아 권리장전, 1789년 프랑스 시민 권리선언, 1791년 프랑스 민법, 1804년 나폴레옹 민법전, 1896년 독일 민법전, 1925년 영국 재산법의 제정을 거치면서 강화되었다.

동시에 토지소유에서 비롯되는 빈부격차와 토지소유권의 사회성을 강조하는 사조가 나타났다. 존 로크(John Locke, 1632~1704), 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau, 1712~1778), 토마스 스펜스(Thomas Spence, 1750~1814), 데이비드 리카도(David Ricardo, 1772~1823), 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill, 1806~1873), 헨리 조지(Henry George, 1839~ 1897) 등이 대표적이다.

현대에서 토지 등 생산수단의 사유화에서 비롯된 빈부격차와 착취의 문제에 대응하여 토지를 포함한 생산수단의 공유를 강조하는 사조가 등장하기도 하였는데 대표적인 사람이 알프레드 러셀 월라스(Alfred Russel Wallace, 1823~1913)와 칼 마르크스(Karl Marx, 1818~1883)이다. 마르크스의 사상은 1917년 러시아 혁명과 소비에트 연방 성립 이후 공산권 국가들에서 토지국유화의 이념적 배경이 되었다.

독일에서는 1919년 바이마르 공화국 헌법에서 토지 소유의 사회화를 추구하면서 토지에 대한 사회적 제약을 강화하였다. 이 헌법에서는 사법적으로 상린관계, 권리남용 금지, 신의성실 원칙 등을 강조하여 토지 소유에 있어서의 사회화를 추구하였으며, 공법적으로는 국토의 이용·개발·보전을 위한 사전계획과 토지이용에 있어서 국민 복지를 강조하였다. 이는 사유재산권을 허용하되 공공복리 목적에서의 국가개입을 가능하게 하였다.

(2) 토지 관련 주요 사상

토지 관련한 주요 사상을 살펴본다. 먼저 존 로크(John Locke, 1632~1704)¹⁾는 토지는 하늘이 인간에게 준 시혜물로서 만민이 공유한다고 공언하였다. 그는 토지의 제한적 사적 소유권을 옹호하면서 가장 합리적 이용자가 토지를 사용하도록 하되 만민 행복을 위해 사용해야한다고 주장하였다. 개인이 투자를 통해 토지에서 새로운 가치를 창조할 경우 개인의 소유권을 인정하면서 지주에게 부과된 토지세는 전가되지 않는다

1) 영국의 철학자이면서 자유주의 계몽학자

고 주장하였다.

토마스 스펜스(Thomas Spence, 1750~1814)²⁾는 인간의 진정한 자유를 위해 토지의 공동소유와 민주적 운영관리를 주장하였다. 특히 그는 이상적 토지공동체의 수립을 위한 진보적인 내용을 담아 자신의 이름을 딴 스펜소니아 헌법(The Constitution of Spensonia)을 제정하였다. 여기서는 토지사유화의 종식과 지역공동체의 민주적 관리, 토지 관련 세금 외의 타 세금 폐지, 토지개량 관련 능력이 있는 자에게 21년 동안 토지를 임대하고 이후 공공경매를 통해 재임대, 임대된 토지 내에서 소작과 주택임대 금지 등을 제시하였다.

존 스튜어트 밀(John Stuart Mill, 1806~1873)³⁾은 토지에서 발생하는 지대에 대한 중과세를 천명하였다. 그는 노동, 자본, 자연력을 3대 생산요소로 보고, 자연력의 이용에 지불되는 대가인 지대(rent)에 대해서는 중과세를 부과하는 것이 타당하다고 주장하였다. 즉 매수 당시의 지대가 아닌 장래 사회발전에 따라 증가된 지대분을 몰수하여 국고로 환수할 것을 제시하였다. 그리고 토지개발과 개량에 투입된 노동의 대가를 인정하지 않고 소유권만으로 지대를 갈취하는 토지사유제를 비난하고 토지 국유화를 주장하면서 ‘토지제도개혁협회’를 조직하였다.

헨리 조지(Henry George, 1839~1897)⁴⁾는 노동 등 노력의 산물에 대해서만 정당한 사유권을 인정하고 토지 단일세(single tax)를 주장하였다. 그에 따르면 노동에 대한 사유권의 인정은 모두를 평등하게 하나 토지에 대한 사유권의 인정은 인간 평등을 부정하는 효과가 있다. 그러나 토지국유화가 아닌 대안으로 지대(rent)에 대한 과세 주장한다. 즉 토지몰수는 큰 사회적 충격을 불러일으킬 것이므로 토지국유화 없는 공유화 효과를 강조하고, 사유화된 재산이 관리가 잘되는 경향이 있으므로 토지의 몰수가 아닌 지대의 몰수를 피력하였다. 그는 지역사회의 모든 구성원이 토지로부터 이익을 공유하고, 지대몰수 통한 지권(地權)의 평등화 추구하기 위해 토지단일세(single tax)를 도입하자고 제안하였다.

2) 영국의 급진적 혁명가이면서 사회사상가

3) 영국의 철학자이면서 경제학자

4) 미국의 경제학자이면서 사회사상가

2) 토지관련 이론과 계획이익

토지와 관련한 논쟁은 토지가 특별한 이유, 따라서 토지의 최유효 이용(highest and best use)을 도모하는 토지 배분(the allocation of land)에 부영향이 존재하지 않는다면 시장개입을 통해 토지의 가치를 일정 부분 환수할 수 있다는 점에서 출발한다.

토지의 가치 상승과 이에 따른 이익의 환수가 언제, 어떻게 발생하는지를 규명하기 위해 먼저 정부 개입이 없는 상황에서 시장이 토지를 어떻게 배분하는가를 이론적으로 살펴봐야 한다.

정부 개입이 어떻게 토지 이용을 변경시키고, 개발가치를 상승시켜 계획이익을 가져오는지 규명하기 위해서 다음을 확인해야 한다. 먼저 부족한 토지 자원의 효율적 이용에 부영향 없이 발생할 수 있는 규모를 분석해야 한다. 둘째, 정부가 부의 재분배를 목적으로 환수하는 가치가 효율성 측면에서 상쇄 효과(trade-off)를 가져오는지 등을 분석해야 한다. 셋째, 계획이익이 발생하여 이를 환수하는 다른 접근 방법에 따라 부의 분배와 토지 배분의 전반적인 영향을 분석해야 한다.

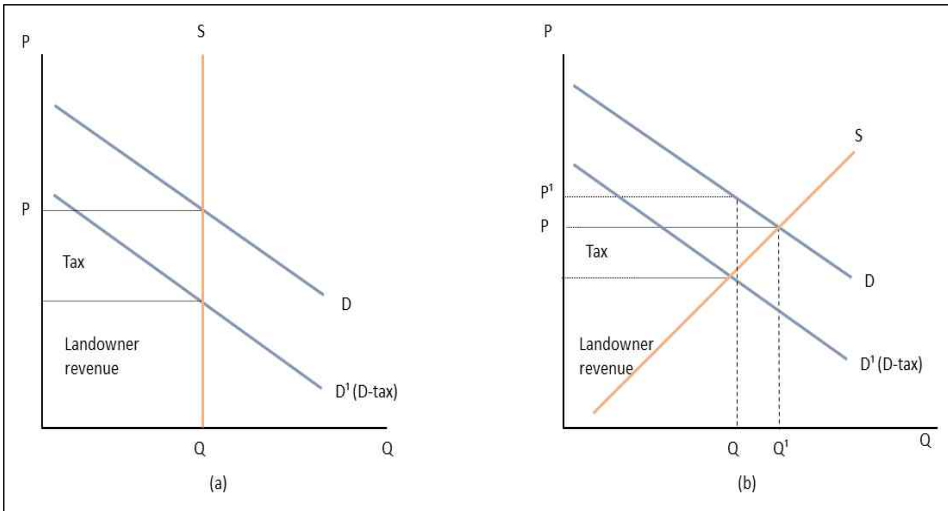
일반적으로 (보조금을 포함하는) 조세체계는 시장의 가격 결정을 변경시키며, 조세는 수익을 감소시키고 생산으로부터 자원배분을 왜곡시키는 것으로 알려져 있다. 시장이 제대로 작동한다면 효율성 측면에서 바람직하지 않다는 의미이다. 즉, 완전정보의 시장기제에서 조세는 세금이 부과되기 전과 비교하였을 때 자원을 보다 낮은 가치의 생산물로 이동시킴으로써 자원배분의 왜곡을 가져와 비효율을 초래한다.

그러나 시장이 불완전하게 작동된다면 (시장개입의 결과로) 세제는 긍정적으로 이용될 수 있다. 즉 시장 실패로 세제는 보다 효율적인 결과물을 유인할 수 있다.

토지는 일반 상품(자본이나 노동 등)과는 달리 인간이 (단편적인 토지 간척이 있지만) 토지를 창조할 수 없다. 물론 공유수면 매립, 간척사업 등으로 토지 면적을 확장할 수 있으나 이는 자연 조건에 큰 영향을 받으며 장기간 시간이 소요된다⁵⁾. 토지 공급이 고정적(또는 비탄력적)이라는 조건에서 토지 가치는 궁극적으로 수요에 의해 결정되며 토지에 대한 수요가 증가하면 토지 가격은 상승한다. 미개발 토지는 분실되거나 증가될 수 없기 때문에 토지 공급자는 제시된 가장 높은 가격만을 받아들여지게 된다.

5) 남한의 면적은 1970년 98,191km²에서 2015년 100,295.4km²으로 약 2,104km² 증가함(국토교통부 지적통계연보)

그림 2-1 토지 조세에 따른 시장 효과



출처: Christine Whitehead. 2015. The Economics of Development Value and Planning Gain(ch2) in; Crook et al. 2015. Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing: 25

토지에 세금을 부과할 때 시장에서 나타나는 효과를 살펴보자. 그림에서 (a)는 공급이 제한된 토지 시장(완전 비탄력적 토지공급)이고, (b)는 특정 이용에 있어서 토지 시장(탄력적 토지공급)이다.

만약 정부가 동일하게 토지 가치에 세금을 부과한다면 세금을 회피하기 위해 지주가 할 수 있는 일은 아무것도 없다. 최유효 이용(the highest and best use)은 동일하게 유지되고 효율성 비용(efficiency costs)은 없으며 이는 Henry George 학파의 근간이다.

그는 토지 보유에 따른 전체 수익(revenue)은 경제적 지대(economic rent)로 보고 세금 부과로 경제적 지대를 유지할 필요가 없다고 주장한다. 토지 이용의 변화에 따라 해당 토지가 높은 가치로 이용할 수 있도록 정책적으로 확정되었다면 토지 이용과 관련한 부영향(adversely affecting) 없이 그 가치에 세금을 부과할 수 있다. 이러한 개념은 계획 이익(planning gain)과 관련한 많은 이론에 영향을 미쳤다.

위의 모형은 모든 시장 참여자가 완전정보를 가지고, 모든 의사결정 요소는 확실하다고 가정한 극히 단순한 모형이다. 여기서 모든 토지는 동질적(homogeneous)이고 모든 세금은 동일하다(Evans, 2004)⁶⁾.

토지이용계획이 토지 공급과 수요, 건축 밀도(또는 용적률)와 이용, 토지 가격과 생산에 영향을 미친다면 다음과 같은 모형으로 설명 가능하다. 즉 원론적으로 토지 이용 계획의 변화는 시장에서 토지에 대한 수요와 공급에 영향을 미친다. 토지이용계획은 시장 수요 함수에 영향을 미쳐 수요와 가격을 모두 상승시키거나 토지에 대한 수요와 가격을 감소시킨다. 시장 공급을 제한시키면 가격이 상승하고, 공급이 증가하면 가격이 하락하는 현상은 시장 기제의 기본 논리이다. 이러한 경우는 시장의 다른 분야에서 동시 다발적으로 일어날 가능성이 크다.

토지 이용 계획은 종종 주거용 토지(residential land)라는 맥락 속에서 전체 토지의 가용성을 제한한다고 주장된다. 이는 가용 토지의 혼합(mix)을 변경하고 몇몇 지역에서는 토지 공급을 제한, 가격을 상승시키며 또한 다른 지역에서는 공급을 확대, 가격을 하락시킬 수도 있다. 이른 바 ‘좋은 개발(good planning)’의 편익으로 보다 많은 수요가 반영되는 곳에서는 가격 상승을, 반면 이러한 과정이 성공적이지 못한 다른 지역에서는 수요 감소를 가져올 수 있다(Whitehead and Monk, 2004⁷⁾).

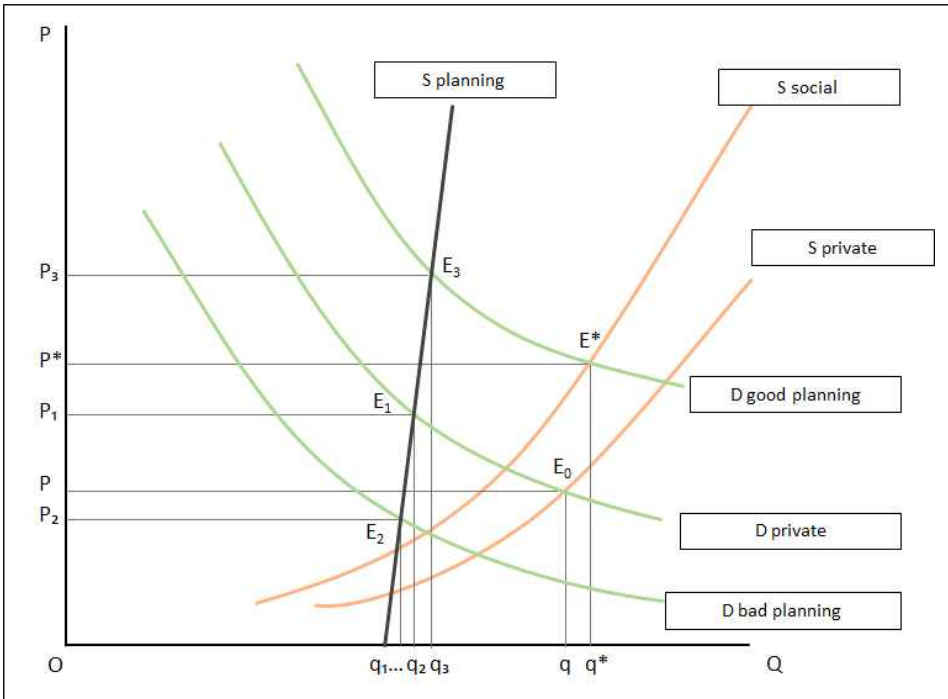
그림 2-2는 단일 토지 시장을 가정한 정태적 모형으로 토지이용 계획 결정이 어떻게 시장의 균형을 변화시키는 설명하고 있다.

그림에서 시장 기제에 따른 토지시장의 수요와 공급의 균형은 (E_0)이며, 결과(기준선)는 pq 이다. 한편 제약이 있는 계획체제에서 토지공급은 상대적으로 비탄력적이며 공급량도 적은 p_1q_1 이다. 계획 체제는 (계획에 따른) 제약의 결과로 시장 수요에 영향을 미치지 않는다. 공급 제약에 따른 최악의 경우는 두 가지 경우로 나타난다. 즉 낮은 가격과 낮은 산출량인 p_2q_2 는 계획 결정으로 품질이 토지 가치에 부(negative)의 영향으로 반영한다. 한편 높은 가격과 높은 산출량인 p_3q_3 은 계획에 따른 제약이 수요 증가를 부분적으로 상쇄시켜 토지 가치를 상승, 계획 결정이 높은 품질을 반영한다.

6) A. W. Evans. 2004. *Economics and Land Use Planning*. Blackwell. Oxford: 13-16.

7) C. M. E. Whitehead and S. Monk. 2004. Does Spatial Planning Increase Value and Welfare? Royal Town Planning Institute. London:

그림 2-2 토지 이용 규제에 따른 토지 시장의 변화



출처: Christine Whitehead. 2015. The Economics of Development Value and Planning Gain(ch2) in; Crook et al. 2015. Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing: 35.

또한 그림 2-2에서 토지이용규제에 따른 변화를 보여주고 있다. 단일 토지 시장을 가정한 정태적 분석이지만 계획 결정에 따른 영향을 평가하고 토지 가치를 측정할 수 있도록 아이디어를 제공하고 있다.

토지이용규제에 따른 토지시장 결과의 결과는 다음과 같다.

먼저 $pq(E_0)$ 는 기준선(baseline)으로 민간 공급(S private)과 민간 수요(D private)의 균형이다. 반면 $p_1q_1(E_1)$ 는 토지시장에서 제약의 결과로 수요에 영향을 미치지 않는 제한 계획 체계를 반영한다. 즉 계획 공급(S planning)과 민간 수요(D private)의 교차점이 E_1 이다. 계획의 제약이 있는 공급(S planning)은 민간에 의한 공급(S private)에 비해 공급량이 상대적으로 적으며 가격에 대한 공급 탄력성도 민간에 비해 비탄력적이다. 그리고 $p_2q_2(E_2)$ 는 낮은 가격과 낮은 생산량으로 시장에서 최악의 상황이며, 계획 결정에 따른 품질이 토지 가치에 부의 영향을 미치고 있다. 즉 계획

공급(S planning)에 따라 민간 수요에 비해 적은 수요(D bad planning)를 반영한다. D bad planning 곡선은 D private 곡선보다 아래에 위치하여 수요 곡선을 하향(downward) 이동시킨다.

$p_3q_3(E_3)$ 는 높은 가격과 높은 생산량으로 토지 가치를 상승시키는 계획 결정에 따라 품질 제고를 반영하며 수요 증가로 통해 계획에 따른 제약을 부분적으로 상쇄시킨다. 즉 계획 공급과 증가한 수요(D good planning)를 반영하여 D private 곡선을 상향(upward) 이동시킨다. 따라서 민간 수요(D private)와 계획을 반영한 공급(S planning)의 균형점(E_1)은 당초 시장 균형점(E_0)에 비해 토지 생산량을 줄이고 가격을 상승시킨다.

불필요한 제약이 없는 상황에서 $p^*q^*(E^*)$ 는 개발에 따른 사회적 비용(S social)과 높은 품질의 계획 결정에 따른 가치(D good planning)에서 균형이다.

일반적으로 토지이용계획은 외부 편익을 증대시키고 외부 비용을 감소시키는 데 목적이 있다. 즉 계획의 목표는 도시의 확산(urban sprawl), 농촌의 손실, 지속 불가능한 통근, 혼잡 및 공해, 양립 불가능한 주변 토지 이용을 방지하고, 양립할 수 있는 토지 이용, 지속가능한 개발, 혼합 커뮤니티를 장려할 수 있도록 한다.

가장 간단한 계획이익 모형은 개발의 효율성을 방해하지 않고 계획에 따른 이익을 환수할 수 있다. 현실에서는 토지 소유주로부터 (국공유지에 관계없이) 지역공동체로 토지 가치의 재분배와 관련한 자중손실(deadweight loss)과 상쇄효과(trade-offs)가 상존한다. 그렇지만 토지는 다른 생산요소나 상품과 다르며 토지 이용 변화로 발생하는 대규모 토지 가치의 상승은 세금을 부과할 기회나 보통재화로 계획에 따른 이익을 환수할 수 있는 다른 접근 방법을 제시한다.

조세 체계의 역사뿐만 아니라 법적, 행정적 환경은 실행 가능한 것을 결정하는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 합리적 효율성을 보장하는 유인책(incentives)을 발생시키는 최선의 기회가 있다. 특히 영국은 지역 사회의 부지에 계획 허가(planning permission)를 통해 개별 부지의 이용이 비정형적(atypical)으로 나타나며, 결과적으로 다른 나라에 비해 영국에서 계획 이익을 환수하는 특정 방식이 상대적으로 성공하는데 도움을 주었다.

2. 계획이익의 이론

1) 계획이익 관련 이론 소개

이 절에서는 계획이익과 관련한 다양한 이론과 논의를 소개한다.

Wiltshaw(1984)⁸⁾는 계획이익(planning gain)에 대한 많은 논의들은 지역 계획당국의 입법과 행정력이 커진 것을 반영하고 있다며 계획이익을 환수하는 계획당국의 경제적 권한을 부각시킨다. 경쟁이라는 틀 내에서 이러한 경제적 권한은 토지에 대한 파생 수요의 탄력성과 계획당국의 자체계획 실행을 위한 노력에 기반을 둔다. 그는 이러한 조건 하에서 계획당국이 개발사업에 대한 결정권을 가지고 있음에도 불구하고, 그 자체로 계획당국이 계획이익(planning gain)을 환수하기 위한 특별한 권한을 부여받는 것은 아니라고 주장한다.

Ken Willis(1982)⁹⁾는 개발통제과정에서 Town and Country Planning Act 1971의 Section 52 Agreements의 적용은 도시계획 절차에서 가장 광범위한 비난과 논쟁의 대상이 되고 있음을 밝혔다. 이러한 합의(agreements)나 거래는 계획이익(planning gains)을 확립하기 위해 사용되어 왔다. 따라서 계획이익은 당초 의도되지 않았지만, 개발사업자에게 상업적으로 유리하지 않고, 지역사회에 대한 이익 분배의 실현으로 정의된다.

Crook과 Whitehead(2002)¹⁰⁾는 정책의 원칙과 잠재적 성과에 기초하여, 계획이익에 따른 접근방식이 ‘우발이익에 대한 세금(betterment taxation)’의 원칙에 어떻게 부합하는지, 주택 가격과 성과와 관련된 ‘토지 위에서의’ 결과가 어떤 모습일지, 그리고 이러한 것이 과세원칙에 부합하는지를 검토할 것을 주장한다.

Gene Bunnell(1995)¹¹⁾은 지역 계획당국이 계획허가의 조건으로 합의(agreement)와 기부채납을 협상하는 업무는 그동안 ‘계획이익 협상’으로 간주되어 왔다고 지적한

8) D. G. Wiltshaw. 1984. Planning gain: A Theoretical Note. *Urban Studies*, v.21 n.2: 183-187.

9) Ken Willis. 1982. Planning Agreement and Planning Gain. *Planning Outlook*, v.24 n.2: 55-62

10) Anthony D. H. Crook and Christine M. E. Whitehead. 2002. Social housing and planning gain: Is this an appropriate way of providing affordable housing? *Environment & Planning A: International Journal of Urban & Regional Research*, v.34 n.7 (2002 Jul.). Pion Ltd: 1259-1280.

11) Gene Bunnell. 1995. Planning gain in theory and practice - *Negotiation of agreements in Cambridgeshire*(Progress in Planning). v.44 n.1: 1-113.

다. 1985년부터 1990년까지 Cambridgeshire의 지역 계획당국이 사용한 합의(agreement)의 속성과 범위를 분석하였다. 특히 지역 계획당국의 협의와 카운티 및 지역 계획정책과의 관계, 합의에 관한 지역 계획당국의 정책이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변해왔는지를 중점적으로 분석하였다. 또한 지리적 분석을 바탕으로 지역 계획당국이 합의와 기부채납을 협상하는 능력과 의지에 미치는 요소의 상대적 중요성에 대해 평가한다. 광범위한 반발을 불러온 이 연구는 구역(district)에서 합의가 얼마나 이루어지는지, 합의가 성사된 목적과 관련해서 계획 합의가 어떻게 이루어지는지에 대한 이론과 가설들을 뒷받침한다. 즉 지역 당국의 합의제도 사용의 변화는 대부분 지역과 카운티의 계획정책 변화와 관련된 것으로 드러났으며, 연구결과 협상된 합의가 지역 및 카운티의 계획목표를 진전시켰다.

Claydon과 Smith(1997)¹²⁾에 따르면 영국 계획시스템은 계획 집행 과정의 운영수준과 정책의 해석에 대한 재량권의 행사를 허용하며, 이런 재량권은 종종 계획이익(planning gain) 규정을 통하여 협상에 이용되었다. 그는 영국(England)의 서로 다른 지역에서 추출한 상업용도에 적용되는 사례를 분석하면서 협상행위, 협상에 영향을 주는 요인과 관련 행위자들을 밝혀주는 분석틀 내에서 이루어졌으며 개발사업자와 지역 계획당국의 관점에서 협상에 영향을 주는 요인에 대해 고려한다. 개발사업자와 관련한 요소는 개발사업자의 구조 및 속성, 관심사, 개발의 속성, 정치적 환경, 계획이익(planning gain)의 속성과 그로부터 얻는 이익이다. 마찬가지로 지역 계획당국은 기관의 행정절차, 위임의 정도, 협상의 속성 및 준비상태 등에 따라 영향을 받는다. Claydon과 Smith는 협상 과정을 구체화하는 협상 프레임틀을 제시하면서 관리와 통합을 요구하는 개발의 통제와 협상과정을 강조한다. 이러한 통합, 법률과 개발과정에 대한 지식, 다른 우선권을 평가하기 위한 판단이 성공적인 협상가가 되기 위한 요건이다.

Bowers(1992)¹³⁾는 계획이익(planning gain)에 대한 경제학적 문헌들을 재평가하였다. 그의 주요 연구 질문은 계획과정에서 계획이익(planning gain)의 도입이 소비자의 복지를 증진시키는지 여부이다. 그는 개별적 접근에서 계획이익 현상으로부터 발생

12) Jim Claydon, Bryan Smith. 1997. Negotiating planning gains through the British development control system. *Urban Studies*, v.34 n.12: 2003-2022.

13) John Bowers. 1992. The Economics of planning gain : A re-appraisal. *Urban Studies*, v.29 n.8 (92.12). SAGE: 1329-1340

하는 후생 편익 가능성이 확인되었지만, 동일하거나 반대로 결론에 이르는 논쟁 또한 인정하였다. 즉 계획이익을 인정하지 않는 상황이 (이를 인정하지 않는 상황에 비해) 분배적 효율성(allocation efficiency) 측면에서 이익이라는 주장(Keogh(1985)¹⁴⁾)이나 계획이익의 도입은 지대추구행위(rent-seeking)로부터 발생하는 자중손실(dead-weight losses)을 감소시킨다는 주장(Evans(1982)¹⁵⁾)은 상당히 수정되었고, 일반적으로 유지되지 않은 것으로 나타났다. 게다가 개발에 따른 외부효과(externalities)가 국가 또는 국제적으로 중요한 상황에서 (지방계획당국이) 계획이익 협상을 허가하는 것은 심각한 의심의 여지가 있다고 보고 있다. 그러나 계획이익은 지방 정부가 (사회편익시설을 공급하기 위한) 비용을 토지 소유자나 잠재적 개발사업자에게 부여하여 편익의 일부를 환수할 수 있는 수단임을 강조한다.

Patsy Healey 외(1992)¹⁶⁾는 계획이익(planning gain)을 지역 계획당국의 요구조건(demand)을 예상한 개발사업자들의 제안(offers)과 개발사업자가 제출한 계획(scheme)으로부터 지역 계획당국이 추출한 결과물로 정의한다. 이러한 요구조건은 보통 계획규정이나 추가적 요소를 부과하는 형태로 나타나는데, 다음의 두 가지 원인에 근거한다.

첫째, 개발과정에서 국가와 시장의 관계 변화로 인해 개발 및 기반시설에 대한 공공의 역할이 축소되었으며, 커뮤니티 시설 공급을 위해 민간 자원을 이용하려는 압력이 증가했기 때문이다.

둘째, 환경 문제가 중요해짐에 따라 개발사업자들이 개발로 인한 환경비용을 완화하고 보상해야 한다는 요구조건을 부과했기 때문이다.

계획이익에 대한 비판적 의견으로 Crow(1998)¹⁷⁾은 개발사업자들로부터 얻은 계획이익(planning gain)이 실제 계획허가를 사고팔 수 없다는 근본적인 원칙을 위반하고 있음을 지적한다. 그는 계획이익의 실행과 관련된 정부 정책과 법령을 분석한 후 여러 논의들을 포괄하는 ‘계획이익’에 대한 정의를 제시하였다.

14) G. Keogh. 1985. *The Economics and Land Use Planning*. London: Croom Helm.

15) A. W. Evans. 1982. *Externalities, rent-seeking and town planning*. Discussion Papers in Urban and Regional Economics, Series C, No. 10. Department of Economics, University of Reading.

16) Patsy Healey et. al. 1992. Rationales for Planning Gain. *Policy Studies*, (summer) v.13 n.2: 18-30.

17) Stephen Crow. 1998. Planning gain: there must be a better way. *Planning Perspectives*, v.13 n.4: 357-372.

또한 계획이익의 결과물을 6가지 요소로 구분하였다. 즉 첫째, 계획된 개발을 실행 하는데 장애가 되는 부분을 제거(removal of obstacles to the implementation of planned development), 둘째, 사회기반시설과 기타 공공 서비스를 제공하는 데 드는 비용의 지불(paying for the provision of infrastructure and other public services), 셋째, 사회기반시설과 기타 공공 서비스를 제공에 대한 지불(paying towards the provision of infrastructure and other public services), 넷째, 개발영향의 완화(mitigation of development impacts), 다섯째, 개발영향에 대한 보상(compensation for development impacts), 여섯째, 계획 승인이나 토지 개발 부여에 대한 토지가치 상승의 회복(recovery of increase in value of land on the grant of planning approval, or betterment) 등이다.

또한 이들의 합법성을 분석하고, 간단히 계획 허가에 조건을 부과하는 방법보다는 계획의무(planning obligations)와 합의(agreement)를 위해 협상하는 방식이 더 많이 이용되고 있다고 설명하였다.

Crook 외(2015)¹⁸⁾는 계획이익의 발달과 실행에 대한 비판적 평가가 최근 정치, 경제, 사회 환경의 변화에서 적절하며 선진국 경제의 경험을 통해 정책의 변화를 분석하였다. 그들은 계획이익의 논리적 근거를 분석하고, 계획이익이 사회기반시설이나 저렴한 주택(affordable housing)에 어떻게 자금을 조달했는지, 그리고 그 과정에서 어떤 역할을 했는지 설명한다. 선진국 시장경제에서 세금이나 협상을 통한 기부채납은 개발가치를 활용하는 기제로 세계적 현상이며, 특히 중앙정부의 긴축재정으로 계획이익은 기반 시설을 조성하기 위한 중요한 자금 기반임을 밝히고 있다.

일반적으로 토지개발에 따른 이익은 전통적으로 물리적 토지이용요소를 다루는 것과 사회적 요소를 다루는 것으로 구분할 수 있다. 즉 Jowell¹⁹⁾의 분류에 따르면 ‘amenity gain’ 과 ‘socioeconomic gain’ 이다. ‘amenity gain’ 은 제안된 개발사업에서 발생하는 물리적 요구와 관련된다. 예를 들어 과다한 교통량을 발생시킨다는 이유로 특정 프로젝트의 허가신청을 거부하거나 이를 수용할 수 있을 정도로 도로를 확장하겠다고 개발

18) Crook. et al. 2015. *Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing*. Wiley-Blackwell.

19) Jowell. 1977. Bargaining in Development Control. *Journal of Planning and Environmental Law* : 414-433.

사업자가 제안할 경우 지방계획당국이 허가를 승인할 수 있다. 이는 주로 제안된 개발 사업에서 파생되는 분명하며 특수한 피해 또는 부영향을 최소화하는 데 이익이 쓰인다. 미국의 전통적인 토지구획규제 부과금제나 공공시설부담금제와 유사한 형태가 대표적이다. ‘socioeconomic gain’은 개발사업자가 커뮤니티 스포츠센터, 위락시설, 주택, 그 밖의 사회적 편익시설과 같은 비물리적인 시설을 제안하는 형태이다.

국내 계획이익 관련 연구로 서순탁(1993)²⁰⁾은 공공편익시설의 공급방안으로서 영국의 계획이익을 소개하고 있다. 공공시설의 확충이나 정비를 위해 지방정부의 재정을 고려하여 계획이익의 정책적 의미를 분석하였으며, 또한 계획이익을 간접적으로 개발 이익환수 기능으로 설명하고 있다.

김상일·안내영(2011)²¹⁾은 도시개발에 따른 개발이익환수 실태와 쟁점을 분석하면서 개발이익의 개념과 정당성, 한계점을 지적하고, 기존 토지에만 한정된 개발이익의 개념을 확대하고, 특히 용도지역변경으로 발생하는 이익을 환수할 필요성을 제안하였다. 또한 사전협상제와 연계한 기부채납 방식을 개발이익환수 방안으로 정착시켜 공공 기여 시설에 해당 사업에서 필요한 기반시설과 더불어 광역시설을 포함시켜 해당 사업이 지역의 거점 역할을 수행해야 한다고 제안한다.

2) 계획이익의 시각

계획이익에 대한 시각을 영국의 법령 변화에 따라 살펴볼 수 있다. Town and Country Planning Act 1947에서 토지소유자는 자신의 토지를 개발할 어떤 내재적 권리도 향유하지 못하도록 되어 있었으며 모든 사업에 대해 지방정부로부터 계획허가를 얻어야만 했다. 따라서 개발신청허가에 대해 지방정부는 허가여부를 결정하는 광범위한 재량권을 획득하였다.

Town and Country Planning Act 1971에서 지방계획당국은 계획고려사항에 유의하게 되었다. 즉 허가는 무조건 허가과 조건부 허가를 병행할 수 있으나(법 제29조 1항), 이러한 재량권에도 불구하고 계획당국은 계획허가신청을 부당하거나 불합리하게 거부할 수 없었다.

20) 서순탁. 1993. 英國의 플레닝게인(planning gain)에 관한 考察. 국토정보 11(10): 41-46.

21) 김상일·안내영. 2011. 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구. 서울시정개발연구원.

1976년 환경성(Department of Environment; DoE) 회람에 따르면 계획허가는 명백한 거절 사유가 없는 한 허가를 내주어야 한다고 기본원칙을 제시하였다. 계획당국은 수용할 수 없는 개발신청은 그 사유를 제시하도록 해야 하며 이를 불복한 신청자는 환경성 장관에게 이의 신청을 할 수 있다. 따라서 계획당국은 이러한 상황을 효과적으로 대응하기 위해서는 허가기준을 보다 구체적으로 마련해야 한다.

계획이익의 적용과 시행에 있어서 핵심 이슈는 (민간)개발사업자가 해당 개발지역에 제공하는 공공편의시설에 대한 강제성 또는 자발성 여부이다. 자발성은 개발을 권리라기보다 특권으로 판단하여 이에 대한 어떠한 제약도 강제성을 띠기 어렵다고 보고 결국 토지소유자가 계획허가를 신청하여 계획이익이 돌아가도록 자발적으로 선택한 것으로 본다.

반면 강제성은 계획허가가 계획당국에 의해 불합리하게 거부되지 않기 때문에 개발을 순수한 특권이라 볼 수 없다는 견해로 계획허가가 신청자의 (계획)신청에 의존하여 결정된다고 본다.

즉 계획 승인이 종속변수인 만큼 계획이익은 강제적인 것으로 볼 수 있다는 견해(강제성)와 계획허가가 계획이익 신청에 따라 이루어지는 만큼 그 시행은 결국 선택적이라는 견해(자발성)가 상충한다.

3) 계획이익의 제안과 적용

(1) 계획이익의 제안

계획이익은 지방정부, 개발사업자, 그리고 개발계획으로 제안할 수 있다. 지방정부는 계획허가를 통해 이익이 될 수 있다는 판단으로 계획허가 신청에 대응하는 방식으로 협상을 제도화할 수 있다.

개발사업자는 계획당국이 소극적이거나 적극적인 방식으로 계획 목적을 달성하려는 의사가 있음을 인지하고 있기 때문에 상업적 개발을 위해 신청한 계획허가에 계획목적 을 증진시킬 수 있는 다른 개발계획 신청과 결합하려고 시도할 수 있다. 예를 들어 개발제한구역에서 건축행위를 위한 허가신청과 더불어 주변 지역을 개선하기 위한 허가 신청을 하거나 대규모 소매상과 스포츠센터를 건립하기 위한 허가신청을 할 수 있다.

계획이익은 개발계획을 통해서도 제안할 수 있다. 구조계획이나 개발계획에서 계획 이익을 공식적으로 명시하거나 비법정 계획이나 정책 지침에서도 명시할 수 있다.

(2) 계획이익의 적용 형태

계획이익은 사회기반시설, 공공편의시설, 용도의 중단, 건축물의 복원, 환경처리, 공적 권리, 현금 지불 등으로 형태로 적용할 수 있다.

먼저 사회기반시설(infrastructure)이다. 만약 개발사업자가 하수도, 상수도, 고속도로 연계도로 등 사회적으로 필수적인 공공시설이 부족한 지역에 개발허가를 신청할 경우 지방정부는 i) 개발여건이 미숙하다는 이유로 거절하거나, ii) 개발사업자가 자기비용으로 이러한 시설을 제공하는 조건을 들어 개발허가를 내줄 수 있다.

둘째, 공공편의시설(public amenity)이다. 만약 개발사업자가 주택개발을 위한 허가를 신청할 경우 지방계획당국은 계획지구 내에 스포츠센터나 커뮤니티 시설과 같은 공공편의시설이나 공공 공지, 사회서비스 시설 등을 포함하도록 요구할 수 있다. 계획당국이 관련 계획이나 재원을 가지고 있지 않을 경우 지방정부는 i) 개발 요건 미성숙을 이유로 허가를 거절하거나 ii) 위와 같은 시설을 제공한다는 조건으로 신청을 허가할 수 있다.

이 때 지방 계획당국은 개발사업자의 비용으로 지방정부가 원하는 시설을 요구한다면 계획이익이 발생하게 된다. 그러나 개발사업자의 계획 속에 필수적으로 표시되지 않을 수 있다. 주거용지와 상업용지의 경우 개발사업자는 위와 같은 유형의 공공의 복지에 기여하도록 유도되는데 이는 지방당국이 보다 중요하다고 고려하고 있는 문제에 재원을 집중적으로 투입하기 위해서다.

셋째, 용도 중단(discontinuance of use)이다. 만약 개발사업자가 주거용지나 농업용지 내에서 용도와 상충되는 산업용지를 소유하고 있을 경우 지정된 산업용지 내에서 새로운 개발신청을 낼 경우 추가적인 신규 개발이 산업용지의 과다공급을 야기한다면 지방계획당국은 i) 신청 허가를 거부하거나, ii) 상충되는 용도를 중단하는 조건으로 허가를 줄 수 있다. 이 경우 개발사업자가 다른 신규 용지에 계획당국으로부터 개발허가를 얻는 대가로 서로 충돌되는 용도에 대해 당국의 중단에 동의할 경우 계획이익이 발생한다.

넷째, 건축물 복원(rehabilitation of buildings)이다. 만약 개발사업자가 (계획당국으로부터) 허가의 대가로 노후화된 건축물 외관을 복구하는 작업을 요구한다면 지방계획당국은 i) 허가를 거절하거나 ii) 작업 이행 조건으로 허가할 수 있다. 용도변경이 해당 작업과 무관하다면 개발사업자가 이에 동의할 경우 계획이익이 발생한다.

다섯째, 환경 처리(environmental treatment)이다. 만약 개발사업자가 주거용이나 상업용 개발을 신청할 때 지방계획당국은 개발사업자가 계획자체와 무관하게 미학적, 시각적 효과를 위해 독특한 형식으로 설계하는데 동의한다면 계획을 허가할 수 있다. 이는 합법적 계획조건의 형태를 지닐 수 있으며 개발사업자가 지방당국의 제안을 받아 들일 경우 계획이익이 발생한다.

여섯째, 공적 권리(public right)이다. 만약 개발사업자가 경관이 좋은 곳이나 공공 편의시설이 있는 지역 근처에 부지를 소유하고 있고 개발사업 허가 대가로 자신이 소유한 토지의 일부를 당해 지역 주민들이 즐길 수 있도록 공공용지로 기증하거나 산책길 등과 같은 공공의 통로로 기증하는데 동의할 경우 이러한 유형의 기증이 합법적인 계획조건의 내용과 관련되어 있다고 판단하기는 어렵다. 그러나 공공시설 제공의 반대가 계획허가 거절에 얼마만큼의 타당한 근거를 가지고 있는지를 판단하기도 어려우므로 당해지역의 공적 권리의 양도는 계획이익이다.

일곱째, 현금 지불(payment of money)이다. 지방계획당국은 계획허가를 신청하는 개발사업자에게 허가를 조건으로 개발사업과 관련 없지만 문화적으로 보존가치가 있는 건축물을 복구하거나 공공의 편익을 위해 현금 지불을 요구할 수 있으며 이는 계획이익에 해당한다.

4) 계획이익의 한계

(1) 계획체계의 왜곡

계획이익을 비판하는 주된 논리 중 하나는 계획이익의 제공을 계획허가 과정에 포함 시킴으로써 근본적으로 토지이용규제체계의 통합성을 왜곡시킨다는 점이다. 계획의 근본적 목적이 물리적 토지이용계획의 준거인 지역 특성이나 사회간접자본, 도로의 용량, 공개공지의 활용 가능성 등에 따라 특수한 용지의 개발에 대한 적정성을 판단한다

는 가정이다. 이러한 견해는 개별적 계획신청이 단지 신청자의 의도에 따라 이루어지는 결정이 직접 관련이 없는 편익의 제공에 따라 영향을 받지 않음을 의미하며, 특히 제안된 개발사업으로 유발되는 문제점이나 요구사항을 고려할 수 없는 계획이익은 계획 관료들로 하여금 부당한 사업 승인을 유도할 수도 있다.

규제가 계획허가의 판매로 해석되어 공공에서 이루어지는 토지이용 결정행위의 정당성이 근본적으로 잠식될 가능성이 있다는 지적이다. 만약 지방정부가 (개발사업자로부터) 제안된 이익(gain)을 얻기 위해 (계획) 허가를 승인한다면 해당 사업을 (허가 이전에) 승인할 수 없는 이유에 대해 설명할 수 없게 되는 모순에 봉착할 수 있다.

(2) 객관적 기준의 결여

계획이익에 대한 또 다른 비판은 효율적 집행을 위해 객관적 기준을 제시하지 못하고 있다는 지적이다. 계획이익을 집행하기 위한 공식 또는 비공식 틀이 없다면 개발사업자는 계획당국의 재량권에 따라 조정여부가 결정되고 이는 불확실성을 불러일으킬 개연성이 크다. 계획이익을 공적 영역으로 확보하기 위한 절차로 활용되고 있는 사전협상제도는 절차상 합리성과 예측가능성을 확보하기 위해 장기간의 시간이 소요되기도 한다.

(3) 비용의 공정한 배분 문제

계획이익이 어느 정도 강제성을 가지는 만큼 해당 지역 주민이 부담해야 하는 공공편익시설이나 기반시설의 비용을 개발사업자에게 부담시키는 것은 불공평하다는 지적이 나올 수 있다. 개발사업자가 제안한 개발과 관련한 요구를 언급하거나 또는 문제를 완화시키도록 하는 것이 합리적일 수 있다.

공공편익시설과 개발 간 필요한 연계의 범위에 대해 영국과 미국에서 논쟁이 있었으나 연계이론은 일반적으로 인정되고 있다. 그러나 계획이익이 개발에 따라 발생 가능한 어떤 파급효과와도 전혀 무관하다면 개발사업자에게 그 비용을 전부 부과시키는 것은 정당화하기 어렵다는 주장이다.

강제적 속성을 지닌 계획이익에 대한 근본적 대응으로 공적 또는 사적 권리에 대한

정의를 확대하는 방법이 있다. 즉 모든 가치는 공적으로 창출되고 해당 지역사회는 계획허가의 승인을 통해 개발사업자가 이익을 볼 수 있는 기회를 제공하여 이익의 일부를 사회에 환원할 수 있도록 하는 것이다.

(4) 계획이익의 경제적 효율성 관련 논쟁

계획이익에 대해 경제적 효율성 문제는 주로 후생의 증감을 통해 논의되고 있다.

Evans(1982)는 계획이익의 편익 문제를 분석하여 계획이익이 도입되면 지대추구행위(rent-seeking behaviour)로 인해 발생하는 사회적 후생손실(dead-weight losses)이 감소된다고 주장한다.

반면 Koegh(1985)는 계획이익의 효율성 문제를 분석하여 계획이익이 허용되는 상황보다 허용되지 않는 상황이 배분 효율성(allocative efficiency)이 더 크다고 주장한다.

Whitehead(2015)²²⁾는 현실에서 토지 소유주로부터 (국공유지에 관계없이) 지역 공동체에게로 토지가치의 재분배와 관련한 지중손실(deadweight loss)과 상쇄효과(trade-offs)가 상존할 것이라고 전망한다. 지역사회는 사회기반시설과 여타 커뮤니티 시설이 필요할 것이며 결론적으로 부영향에 따른 효율성(adversely affecting efficiency) 문제가 없다면 세금부과에 대한 간단한 경제적 사례는 정책적으로 수용될 수 있다고 설명한다. 그러나 그는 이에 대한 실무적인 복잡성을 고려하지 않았다.

22) Christine Whitehead. 2015. The Economics of Development Value and Planning Gain(ch2) in: Crook. et al. 2015. *Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing*. 34.

3. 개발이익과 개발이익 환수

1) 토지 이용 규제와 이익환수 기제

(1) 거시적 수단

일반적으로 토지 이용 규제에 따른 이익의 가치 환수(value capture)의 거시적 정책 수단은 독립적으로 기능하지 않으며, 광범위한 이론과 이념을 뒷받침하는 토지정책의 전체적인 체제와 관련된다. 시장 보다 더 나은 토지 및 개발정책을 제공한다는 기본 가정 하에서 거시적인 환수의 정책수단은 모든 토지 국유화 및 정부의 직접적 이용 통제, 사적 부동산을 장기 공공임대로 대체, 토지은행, 토지 재정리(readjustment) 등 네 가지로 정리된다.²³⁾

그러나 토지 국유화 및 정부의 직접적 이용 통제, 장기 공공임대, 토지은행 등은 국제적으로 쇠퇴하고 있으며 토지 재정리는 “sleeping beauty²⁴⁾”이다. 토지은행은 사적 시장을 인정하며 정부가 토지를 구입하여 필요한 곳에 미리 비축해 두었다가 사용하는 수단이다. 토지 은행의 주요 이용국이었던 네덜란드에서 1990년대 이후 활용이 줄어들고 있으며, 이는 전 세계적으로 정부 역할의 축소라는 추세와 관련된다. 토지 재정리는 정부가 토지를 다시 섞어 토지소유자들에게 새로운 지역과 개발권을 부여하는 것으로 자주 사용되고 있지 않다.

(2) 직접적 수단

토지이용에 따른 직접적 가치 환수 수단은 주로 부의 재분배 목적으로 활용된다. 즉 토지 소유자들이 공동체로부터 발생한 부의 일정부분을 공공에게 돌려주어야 한다는 법적 또는 도덕적 의무를 지닌다는 명백한 원칙하에 시행된다.

따라서 개발의 부정적 영향을 감소시키기 위한 자금이 필요하거나 자금을 창출하는

23) Rachelle Alterman. 2012. *Land Use Regulations and Property Values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited*. Chapter in: 'The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning'(Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap, eds.): 755-786.

24) 매력적으로 보이지만 아직까지 제대로 빛을 발하지 못한 상황을 은유적으로 표현한 용어이다.

부동산이 자신들의 서비스로부터도 이익을 얻는다는 등의 추가적인 정당화가 필요하지 않는다. 직접적 가치 환수(value capture)는 그 자체의 권리에 기반을 두고 있다.

이러한 직접적 가치 환수는 크게 대가 없이 얻은 가치의 환수와 우발이익의 환수로 분류된다. 즉 특정 정부개발사업이 아니라 일반적인 경제 및 공동체에 의해 얻어진 가치에 대한 환수로 예를 들어 토지나 부동산에 대한 자본이득세(capital gain tax), 양도에 대한 세금, 매년 걷는 재산세 등이 대가 없이 얻은 가치의 환수에 해당한다.

또한 직접적으로 필지에 적용되는 계획이나 개발통제 때문에 발생하는 이익(가격 상승)은 개발권에 기반을 둔 우발이익이며, 정부의 개발허가나 기반시설 설치로 인한 정의 외부효과로 발생하는 이익(가격 상승)은 기반시설에 기반을 둔 우발이익으로 모두 우발이익에 따른 환수대상이 된다.

참고로 각국에서 사용하고 있는 직접적 가치 환수와 관련한 용어를 정리한다. 먼저 우발이익(betterment)은 계획이나 공공의 사업결정에 의해 직접적으로 상승한 토지가치로 때로는 “worsement” 또는 “worsement”로 불리는 “보상(compensation)”과 반대의 개념으로 사용된다. 영국과 이전의 영국 식민지에서 사용된 용어로 관련 필지의 위치에 따라 “직접적 우발이익(direct betterment)”와 “간접적 우발이익(indirect betterment)”이 구분된다. 미국에는 이에 합당한 적절한 용어가 없다.

대가없이 얻은 이익(unearned increment)은 주로 공공사업으로 인한 것이든 일반적 경제상황 때문이든 관계없이 모든 토지가치 상승을 말한다. 이러한 가치 상승이 토지 소유자 자신이 주도적으로 노력을 하지 않는다는 사실을 강조하며 국제적으로 (World Bank, UN, 학술 문헌 등에서) 사용되고 있다.

여분의 가치(plus value)는 주로 스페인 언어권에서 사용되며, 우발이익이나 대가없이 얻은 이익을 나타내기 위해 국제적으로 사용된다.

우발이익(windfall)은 “wipeout”와 반대 개념으로 특별히 전문적이거나 법률적 용어가 아니며, 미국인들이 부동산에서 “대가없는(unearned)” 이득을 나타내기 위해 만들어진 용어이다.

(3) 간접적 수단

토지이용에 따른 간접적 가치 환수 수단은 우발이익의 환수가 아니라, 필요한 특정

공공 서비스를 공급하는데 재원이 필요하기 때문에 환수하는 수단으로 주로 지방정부 단위에서 이용한다. 따라서 이념적이거나 이론적이기보다는 실제적인 이유로 수행되는 수단으로 직접적 수단과 유사한 수단이 많아서 혼동되기 쉽지만 환수의 동기가 다르다.

유권자들이 높은 세금을 꺼리거나, 유권자들이 서비스 이용에 따른 비용 상승을 싫어하거나, 유권자들의 서비스에 대한 기대치는 높기 때문에 간접적 수단은 증가하고 있다. 따라서 지방정부는 보다 드러나지 않는 수단을 사용해야 할 필요가 생긴다. 직접 세나 부담금보다는 토지이용규제 권한, 허가 과정을 짧게 해주는 대가로 토지소유자나 개발사업자로부터 현금, 토지 또는 공공기여를 요구하게 된다. 많은 국가의 지방정부들이 이런 간접적 수단을 점점 더 이용하고 있는 추세이다.

참고로 각국에서 사용하고 있는 간접적 가치 환수와 관련한 용어를 정리한다. 먼저 개발사업자의 의무(developer obligations)는 일반적인 용어로 제안되었으며 통상적인 계획 규정이나 조세를 넘어서는 공공 이익을 공급하기 위해 계획당국이 요구하는 조건(1988년 Alterman과 Kayden²⁵⁾이 제안)이다.

강제징수(exactions)는 용도변경을 허가받기 위한 조건으로 개발사업자가 토지나 공공 서비스, 자금을 제공하도록 요구받는 다양한 수단을 나타내기 위해 미국에서 사용되는 용어이다. 프랑스에서는 exaction과 같은 의미로 participation을 사용한다. 한편 네덜란드에서는 특정한 기반시설 비용을 메꾸기 위한 강제수용(exactions)을 나타내기 위해 비용 회복(cost recovery)이라는 용어를 사용한다.

개발사업자 합의(developer agreements)는 개발사업자와의 협상을 통해 얻은 강제징수(exaction)이다. 한편 계획의무(planning obligations)는 명백한 법령의 권한에 따라 행사되는 개발사업자와 협의된 강제징수(exactions)를 나타내기 위해 영국에서 사용되는 용어이다. 그리고 계획이익(planning gain)은 계획의무(planning obligations) 이전에 주로 영국에서 사용되던 용어이다.

영향부담금(impact fees)은 미국에서 사용되는 용어로 공식에 근거하여 부과되는 수수료이며, 특정 개발의 특정 기반시설이나 환경비용에 대한 예상되는 영향의 정밀한

25) Alterman, R. and Kayden, J. 1988. Developer provisions of public benefits: Toward a consensus vocabulary. In R. Alterman (Ed.), Private Supply of Public Services: Evaluation of Real-Estate Exactions, Linkage and Alternative Land Policies. New York University Press: 22-32.

분담금을 나타내도록 계산된 부담금이다. 캐나다에서는 “개발부담금(development charges)”이라고 불린다.

연계부담금(linkage fees)은 저렴주택에 자금을 지원하기 위해 사무실이나 상가 건설을 하는 개발사업자에게 부과되는 특별 부담금으로, 주택 수요는 노동자들을 위한 상업개발의 수요에 의해 창출된다는 논리에 근거하고 있다. 주로 미국에서 사용된다.

용도지역 상향(incentive zoning)은 주로 미국에서 허용된 수준을 넘어서는 개발권을 획득하고자 하는 지역에 가해지는 규제이며 개발은 규정된 공공재나 공공 자금을 공급해야만 한다.

2) 개발 이익의 개념

개발이익은 일반적으로 공공투자로 인한 편익증진(betterment), 개발사업 인허가에서 초래된 계획이익(planning gains), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 개발이익(development gains), 기타 경제사회적 여건변동으로 얻은 자본이득 또는 우발이익(capital or windfall gains) 등을 총괄하는 개념으로 사용 된다²⁶⁾.

즉 토지가치의 상승은 도시계획사업 및 택지개발사업 시행 등 공공투자로 발생하는 유형적 개발행위, 용도지역 변경 및 개발제한구역의 해제 등 계획의 변경에 따른 무형적 개발행위, 토지소유자의 개별적 투자행위, 기타 사회·경제적 요인으로 구분할 수 있다.

개발이익은 법률적으로 ‘개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분’이라 정의하고 있다²⁷⁾.

법률에 따른 개발이익은 광의의 개념에 해당하는데 이는 개발이익의 환수대상을 토지소유자가 직접 투자로 얻은 지가상승분을 제외한 공공투자에 따른 토지가치 상승분과 도시계획 등의 변경에 따른 토지가치 상승분, 그리고 사회경제적 요인에 따른 가치상승분까지 포함하고 있기 때문이다. 이렇게 법률에서는 광의의 개념으로 개발이익을 규정하고 있는데 개발이익환수에 관한 법률에 따른 개발이익환수 수단으로서 개발부담금

26) 국토해양부. 2012. 개발이익환수제도 발전방안 연구. 경기: 국토해양부: 9.

27) 개발이익환수에 관한 법률 제2조 제1항.

은 개발투자 이후 토지형질 변경에 따라 발생하는 개발이익만을 환수 대상으로 하여 ‘개발부담금’을 산정, 부과하고 있다. 따라서 법률의 개발이익은 광의의 개념이나 법률에 따른 환수장치로서 개발부담금은 협의로 규정하고 있어 개발이익환수의 대상을 협소하게 정하고 있다는 지적이 있다²⁸⁾.

지가변동에 따른 개발이익은 토지개발사업에 따른 다양한 요인에 따라 발생한 토지가치 상승분을 의미한다. 이를 공공투자사업으로 사업 지구와 주변 지구에서 발생한 지가 상승분, 도시 용지의 공급을 위한 도시 계획이나 토지 용도변경 등 토지이용계획의 결정과 변경으로 발생한 지가 상승분, 그 밖의 사회적 또는 경제적 요인에 따른 지가 상승분 등으로 세분할 수 있다.

그림 2-3에서 최협의 개발이익의 환수대상은 공공투자에 의한 토지가치 상승분이며, 협의의 개발이익 환수대상은 공공투자과 토지이용계획 등의 변경에 따른 토지가치 상승분, 광의의 개발이익 환수 대상은 협의의 대상과 기타 사회경제적 요인에 따른 상승분까지 포함한다²⁹⁾. 이렇게 공공의 개입에 의해 발생한 무형적 개발행위(용도지역의 변경이나 도시계획사항의 결정 등)에 따른 개발이익과 공공의 유형적 개발행위(택지개발사업, 도시계획사업의 시행 등)에 따른 개발이익을 사회적 합의에 따라 공적영역에서 일부 환수하고 있다.

그림 2-3 지가 변동 요인과 개발이익의 개념

		지가 변동 요인			
		토지소유자의 투자	공공투자	토지이용계획 등 변경	기타 사회경제요인
개발 이익의 개념	최협의				
	협의				
	광의				

자료: 정희남 외. 2003. 토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안. 경기: 국토연구원. p29. 재구성

28) 서순탁. 2016. 저성장기의 개발이익환수제도 개편방향과 정책과제. 토지공법연구 제73집 제2호: 74.
 29) 정희남 외. 2003. 토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안. 경기: 국토연구원: 29

3) 개발이익 환수제도의 종류

토지의 개발사업으로 발생하는 이익 중 일부를 공적 영역에서 환수하는 수단은 크게 조세, 비조세, 기타 방식으로 분류할 수 있다.

(1) 조세형 환수제도

조세형 환수제도³⁰⁾는 양도소득세, 간주취득세, 토지초과이득세 등이 있다. 먼저 양도소득세는 실현된 개발이익으로, 즉 부동산 양도소득에 대한 과세로 1967년 ‘토지양도차익’에 50%를 과세하면서 시작되었다. 양도소득세는 분리과세, 인세, 부동산정책 조세적인 성격을 가지고 있으며 가장 중요한 부동산경기 대책수단으로 자리잡아왔다.

양도소득세는 부동산 양도로 실현된 자본이득을 과세대상으로 하는 비정기적이고 자발적인 조세이면서 여타의 통상소득에 대한 종합소득세 부과와 분리하여 과세하는 분리과세 방식이다. 또한 과세대상의 거래에 따라 발생한 자본이득에 과세하는 개별 거래세적 성격과 연간 개인의 자본이득을 합산하여 과세한다는 인세적 특징을 갖는다.

간주취득세는 1970년 1월 「지방세법」의 개정을 통해 지목변경에 따라 지가가 상승해 얻게 되는 개발이익의 일부를 환수하기 위하여 도입되었다. 현재는 지방세법 제7조 납세의무자 조항 제4항에서 선박, 차량과 기계장비의 종류를 변경하거나 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우에는 취득으로 본다고 규정하고 있다.

새로이 재산권을 취득하지 않더라도 재산의 가액이 증가한 경우 취득으로 간주하여 세금을 부과하는 것으로 토지형질변경사업으로 지목이 사실상 변경되는 토지의 경우 취득으로 간주하여 취득세를 부과한다.³¹⁾

토지초과이득세는 1989년 12월 토지초과이득세법, 택지소유 상한에 관한 법률, 개발이익 환수에 관한 법률 등 토지공개념 3개 입법을 완료하면서 양도소득세의 취약점을 보완하고 유희토지의 공급을 촉진하기 위해 도입되었다. 각종 개발사업, 기타 사회·경제적 요인으로 유희토지의 토지가격이 상승하는 경우, 해당 소유자가 얻는 토지초과

30) 이형찬 외. 2016. 개발부담금 부과실태 조사 및 개선방안 마련 연구: 9

31) 지목의 변경에 따른 취득세는 개발이익환수제도의 하나이지만 그 실적이나 효과가 아주 적기 때문에 개발이익환수제로서의 실효성이 없음

이득을 세금으로 환수하는 제도이다.

그러나 원본잠식, 미실현 이득의 과세라는 비판을 받아가 1994년 헌법불합치 결정을 받았으며, 이후 1998년 외환위기 극복과정에서 경제구조조정을 지원하기 위해 추진한 부동산시장 활성화시책의 일환으로 폐지되었다.

(2) 부담금형 환수제도

부담금형태의 환수제도³²⁾는 수익자부담금제, 재건축부담금, 개발부담금 등이 있다. 먼저 수익자부담금제는 개발사업을 직접 원인으로 하여 특별한 이익을 본 인접토지의 소유자에게 수익 중에서 사업경비의 일부 또는 전부를 부담시키는 제도이다. 전형적 사례는 도로수익자부담금으로 1961년 도로법을 제정하면서 제66조 수익자부담금 조항에 도로 공사로 인하여 현저히 이익을 받는 자가 있을 때는 수익의 한도 내에서 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담케 할 수 있다고 규정하였다.

도로 이외의 공공시설 설치에 따른 수익자부담금제는 1949년 제정한 지방자치법 제127조에서 지방자치단체의 재산 또는 공공시설로 이익을 받는 자에게 분담금을 징수하는 규정을 통해 도입되었다. 또한 다른 특별법에서 규정한 도시계획사업, 도시재개발사업, 도로사업, 토지구획정리사업, 산업기지개발사업, 하천사업, 공원사업, 특정지구종합개발사업, 다목적댐사업, 농지개량사업 등으로 인하여 이들 개발사업 주변지역에서 발생한 개발이익을 수익자부담금 형태로 부과할 수 있도록 규정한다.

그러나 1989년 토지공개념 제도의 일환으로 토지초과이득세법을 도입하면서 이중부과를 사유로 수익자부담금 대부분이 폐지되었고 도로법의 도로수익자 부담금 징수규칙 역시 1994년 폐지되었다.

현재는 지방자치법 제138조 ‘분담금’ 조항에서 “지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면, 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다”고 규정함으로써 수익자부담금에 대한 일반규정을 통해 징수할 수 있는 근거를 확보하고 있다.

통상 개발이익 환수가 토지로부터 발생하는 이익을 대상으로 하지만, 재건축부담금

32) 이형찬 외. 2016. 개발부담금 부과실태 조사 및 개선방안 마련 연구: 10-12.

은 부과대상 및 개발이익 산정기준이 토지 및 토지가격이 아니라 주택 및 주택가격 상승에 있다. 2000년대 중반 주택가격이 급상승하였고, 강남의 재건축 아파트 단지에서 투기가 급증하였으며, 개발이익의 사유화가 극심하여 2005년 부동산 공개념 확대방안이 발표되면서 토지에 적용하는 개발부담금제를 원용하여 재건축 주택에 적용하는 재건축부담금제를 도입하였다.

이 제도의 운용을 위해 2006년 5월 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」 제정되었는데, 재건축 초과이익이란 재건축사업에 따라 정상적인 주택가격 상승분을 초과하여 당해 재건축조합이나 조합원에게 귀속되는 주택가액의 증가분을 말한다. 산정된 재건축 초과이익을 당해 조합원 수로 나눈 금액이 3,000만원을 초과하는 경우에 초과금액의 10~50%를 부담금으로 부과, 징수한다. 현재는 재건축 부담금 부과를 면제하고 있는 상황이다.

개발부담금은 1989년 개발이익환수에 관한 법률에 의해 도입되었으며, 이 연구의 주요 대상이므로 다음에서 자세히 다루기로 한다.

(3) 기타

그 밖에 개발이익에 따른 환수 제도³³⁾로 기반시설부담금제도, 공공시설 기부채납 및 감보제도가 있다.

시설부담금제도(물납형태 포함)는 시설투자 형태로 개발이익이 현지에 남기 때문에 엄밀한 의미에서 개발이익을 환수하는 제도라고 볼 수 없다. 기반시설 부담금제도는 개발사업으로 인해 추가적인 기반시설 설치가 필요한 사업자에게 부과하는 일종의 원인자 부담금제도를 제도화한 것이며 일부 수익자부담의 성격도 지니고 있다.

대규모 개발행위를 하는 경우에는 개발행위자가 기반시설을 직접 설치하도록 하거나 설치비용을 부담하도록 하고, 기반시설을 적기에 공급하기 위한 일련의 제도를 말한다. 이러한 제도는 기반시설의 용량과 개발행위허가를 연계시키는 제도로써 개발에 따른 사회적 비용을 충당하고 난개발을 방지하기 위한 공간계획수단이기도 한다.

2002년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하면서 개발행위와 기반시설의

33) 이형찬 외. 2016. 개발부담금 부과실태 조사 및 개선방안 마련 연구: 12~14.

설치를 연동하는 기반시설 연동제의 일환으로 기반시설부담구역 제도를 통해 처음 도입되었다. 이후 건축물의 건축행위에 따라 유발되는 기반시설의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원을 확보하기 위해 2006년 1월 기반시설부담에 관한 법률을 제정하면서 시행되었다.

2008년 난개발 방지라는 원래의 취지를 살리기 위해 이 법을 폐지하고, 같은 해 9월부터 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제67조~제70조의 기반시설 부담구역 제도로 대체하여 지방자치단체장이 지정하는 ‘기반시설부담구역’에서만 직접 설치 또는 설치비용을 부담하도록 하고 있다.

공공시설 기부채납과 감보제도는 기본적으로 개발사업에서 필요한 공공시설을 확보하기 위한 제도로써 개발이익을 환수하려는 제도는 아니지만, 공공시설용지의 무상 확보라는 측면에서 광의의 개발이익 환수방법의 하나로 보기도 한다.

토지개발과정에서 운용하는 기부채납제도는 공공시설용지의 확보를 위한 것으로 개발행위허가를 받은 사업시행자가 행정청인 경우 개발사업으로 인하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치하는 경우에 국유재산법과 공유재산 및 물품 관리법에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속되는 것을 말한다.

전면매수방식의 도시개발사업에서 공공시설의 확보와 관련하여 운영하는 기부채납 제도는 환지방식의 도시개발사업에서 운영하고 있는 감보제도와 유사하다.

감보제도는 본래 환지방식의 도시개발사업에서 필요한 사업경비를 충당하고 공공용지를 확보하려는 제도로 1962년 도시계획법 제3장 토지구획정리에서 규정하였고, 기타 미비한 사항은 농지개량에 관한 법령을 준용한다.

토지구획정리사업에 두 종류의 법률을 적용하는데 따른 혼선을 완화하고 1960년대 중반 급속한 도시화에 대응하기 위해 토지구획정리사업을 시급히 추진할 수 있도록 1966년 토지구획정리사업법을 별도로 제정 및 시행하면서 감보제도가 도시개발의 주요 기법으로 자리 잡고 있다.

표 2-1 개발이익환수 방법에 따른 개발이익환수제도 구분

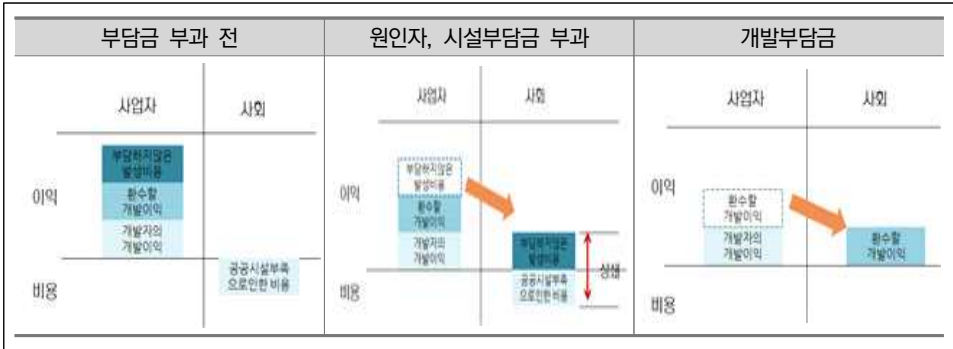
구분	내용	비고	
조세	과세적 방법으로 개발 이익환수	부동산 투기억제세제 → 양도소득세, 법인세특별부가세 간주취득세, 토지초과이득세	
비조세	부담금을 통한 개발이 익환수로 수익환수와 시설비용 부담형	수익환수형	각종 수익자부담금, 개발부담금, 농지전용부담금, 농 지조성비, 대체산림자원조성비, 산지전용부담금, 재 건축 부담금(폐지)
		시설비용 부담형	과밀부담금, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 학교용지부담금 등
기타	과세, 부담금 방식이 아 닌 공공용지 감보, 기부 채납, 손실보상 시 개발 이익 배제하는 방식 등	공공용지 감보	환지방식에 의한 도시개발사업 시행 시 체비지나 보 유지 감보하는 방식 등
		기부채납방식	재건축사업 시 공공임대주택 의무화, 개발사업이나 건축사업 시 지구단위계획을 통한 공개공지 확보 의 무화, 주택사업이나 택지개발사업 시행 시 기반시설 설치 부담, 공공용지 기부채납 방식 등
		손실보상 시 개발이익 배제	보상액 산정 시 개발이익을 배제

자료: 이형찬. 2014. 한국의 개발이익환수제도. 2014년도 한중국토정책국제세미나 발표자료: 11

4) 개발이익 환수 수단으로서 개발부담금의 특징

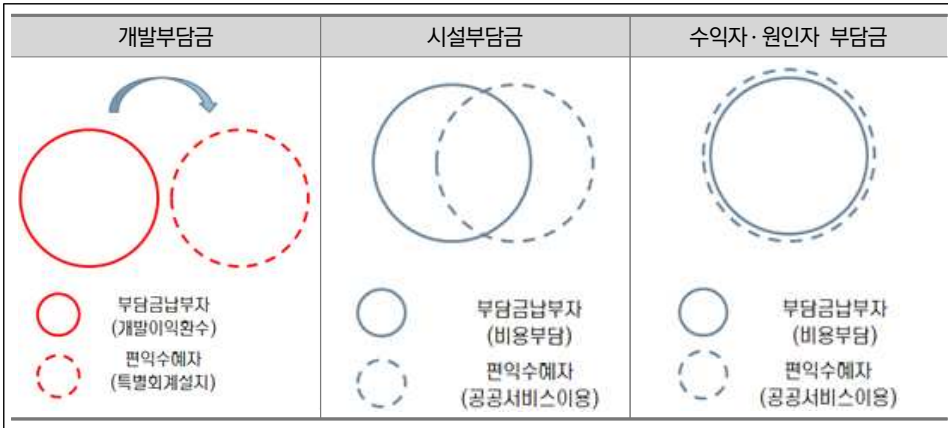
개발이익환수에 관한 법률에 따른 개발부담금은 일종의 환수금으로써 다른 부담금과
는 다른 고유한 특성이 있다. 즉 개발부담금은 비용 부담이 아니라, 개발사업으로 발생
한 개발 이익을 사회에 환원함으로써 부담금의 납부자와 수혜자가 상이하다.

그림 2-4 개발부담금과 여타 부담금의 목적 차이



자료: 김상일, 안내영. 2011. 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구: 18. 재구성.

그림 2-5 개발부담금과 여타 부담금의 수혜자 차이

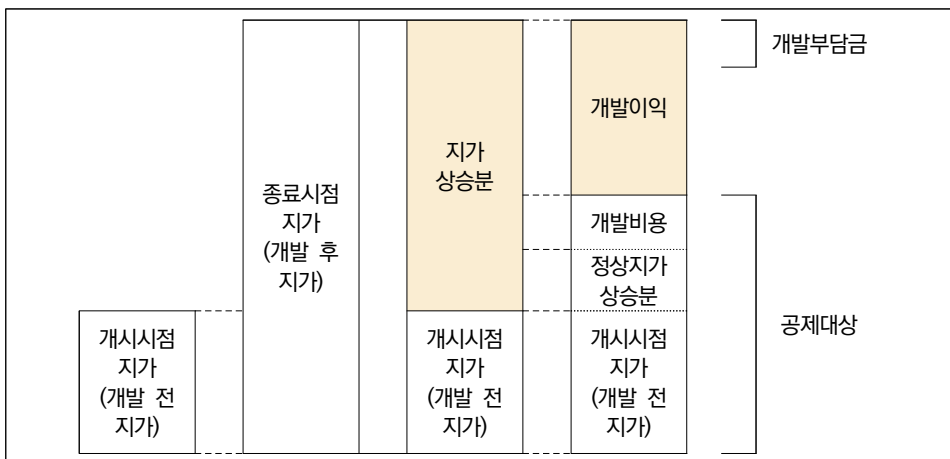


자료: 김상일, 안내영. 2011. 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구: 19. 재구성.

5) 개발이익 산정 방식

개발부담금은 개발이익환수에 관한 법률에 따라 개발사업의 종료시점 지가와 개시시점의 지가 차액에 해당하는 지가상승분에서 정상지가상승분과 개발비용 등을 제한 개발이익 중 각종 부담금 등을 공제하고 난 일부를 공적 영역에서 환수해 가는 방식으로 부과 산정 방식은 다음 그림으로 요약할 수 있다.

그림 2-6 개발부담금 산정의 개념



자료: 국토교통부. 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수제도 개선방안 마련 연구: 120. 재구성.

현재 개발부담금은 일반적으로 앞서 설명한 개발이익 중 개별입지 사업은 25%, 계획입지사업은 20%의 요율을 적용하여 산정한다³⁴⁾.

여기서 계획입지사업은 선계획-후개발 원칙에 따라 “지구단위계획 등을 수립하여 시행하는 대규모 개발사업(법 제5조 제1항 제1호~제6호)”으로 택지개발, 산업단지, 관광단지, 도시개발, 지역개발 및 도시환경정비, 교통시설 및 물류시설 용지조성, 체육시설 부지조성(골프장, 경륜장, 경정장 설치사업 포함) 사업 등 엄격한 통제 하에 개발사업을 수행한다.

개별입지사업은 지목변경을 수반한 건축사업 등(법 제5조 제1항 제7호 및 제8호)으로 기반시설이 없는 지역에서 무계획적으로 시행되어 난개발의 우려가 되는 경우가 많은 사업이다.

그림 2-7 개발부담금 산정식

개발부담금 = 개발이익 × 25%(개별입지 사업) 또는 20%(계획입지 사업)

= (부과종료시점 지가
- 부과개시시점 지가
- 정상지가상승분
- 개발비용) × 부담률(25% 또는 20%)

※ 다만, 개발제한구역 내의 토지로서 구역지정 당시부터 토지소유자가 개발사업을 시행하는 경우에 개발이익의 20%를 부과

자료: 이형찬 외. 2016. 개발부담금 부과실태조사 및 개선방안 마련연구. 세종: 국토교통부. 20

현행 개발부담금 부과대상 사업은 택지개발사업(주택단지조성사업 포함), 산업단지 개발사업, 관광단지개발사업(온천개발사업 포함), 도시개발사업, 지역개발사업, 도시환경정비사업, 교통 및 물류시설 용지조성사업, 체육시설 부지조성사업(골프장건설사업, 경륜장, 경정장 설치사업 포함), 지목변경이 수반되는 사업과 그 밖에 법률 제5조 제1항의 제1호부터 6호까지 유사사업이다.

34) 이형찬 외. 2016. 개발부담금 부과실태 조사 및 개선방안 마련 연구: 20-21.

6) 개발부담금 제도의 연혁 및 운영 현황

개발부담금의 근거 법률인 개발이익환수에 관한 법률은 1990년 신규 제정 이후로 최근(2014년 1월 14일)까지 사회·경제적 상황에 따라 법률 개정이 있었으며 여기서는 주요 개정 내용을 정리하였다³⁵⁾³⁶⁾.

먼저 1990년 1월 1일 각종 개발사업 및 사회·경제적 요인에 따른 지가상승으로 개발이익이 사유화되면서 이를 목적으로 성행하는 투기를 방지하기 위해 개발이익환수제도를 도입하였다. 당시 개발사업시행자가 얻게 되는 개발이익은 개발부담금(개발이익환수법)으로, 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세(토지초과이득세법)로 각각 환수하였다. 개발부담금과 토지초과이득세의 50%는 지방자치단체에 귀속시키고 나머지를 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 귀속시켰다.

제1차 개정(1993년 8월 12일)은 원활한 용지 공급을 위한 토지이용규제완화 이전에 부동산투기 재연을 방지하기 위해 용도지역변경으로 발생할 수 있는 지가상승의 환수방안, 합리적인 산정기준 조정 등 개발부담금 제도를 보완하였다. 물리적 개발사업뿐만 아니라 지목변경으로 인한 이익과 개발부담금 부과개시시점을 앞당겨 용도지역변경으로 인한 지가상승이익까지 환수가능하게 하였다. 또한 타인소유의 토지를 임차하여 개발하는 경우 개발이익이 토지소유자에게 귀속되므로 이를 토지소유자에게 부과하였다. 공시지가로 산정하기 곤란한 경우를 제외하고는 모두 공시지가로 산정하였다.

제2차 개정(1997년 1월 13일)은 “경쟁력 10% 이상 높이기”의 일환으로 산업단지개발사업에 대하여 개발부담금을 면제함으로써 공단의 분양가 인하와 기업 경쟁력을 강화할 목적이었다. 또한 중소기업이 시행하는 공장용지조성사업, 중소기업용 공업단지조성사업 및 국민주택 건설을 위한 택지개발사업 등에 대하여 개발부담금의 50%를 경감하였다.

제3차 개정(1997년 8월 30일)은 개발제한구역 내 행위제한 등으로 토지소유자가 입은 적지 않은 재산적 손실을 감안하여 개발제한구역 지정당시의 토지소유자가 개발사업을 시행하는 경우 개발부담금 부담률을 50%에서 20%로 인하하였다. 개발부담금 산정과 관련하여 개발사업이 종료되면 종료당시의 공시지가 기준으로 산정·부과하도록

35) 여기서 개발이익환수에 관한 법률의 주요 개정 내용을 설명하고 이해를 돕기 위해 임의적으로 개정 순서를 매김

36) 이형찬 외. 2016. 개발부담금 부과실태 조사 및 개선방안 마련 연구: 14-19.

하고 다음 연도 개별공시지가로 정산하는 제도를 폐지하였다.

제4차 개정(1998년 9월 19일)은 외환위기에 따라 경제침체로 개발사업이 위축되어 모든 개발사업에 대하여 1999년 12월 31일까지 한시적으로 개발부담금을 면제하고 부담률 인하, 납부를 연기할 수 있는 기간을 연장하여 침체된 건설경기 활성화를 도모할 목적이었다. 개발부담금 산정에 있어 개별공시지가에 의하지 않고 실제 매입가격으로 부과개시시점의 지가를 산정할 수 있는 경우의 구체적인 기준을 법률에서 규정하였다. 또한 한시적인 개발부담금 면제뿐만 아니라 2000년 1월 1일부터 부담률을 개발이익의 50%에서 25%로 인하하였다. 납부의무자가 개발부담금을 납부하기가 곤란하다고 인정되는 경우 기존 1년에서 향후 3년의 범위 내에서 납부기일을 연기할 수 있도록 하였다.

제5차 개정(2000년 1월 21일)은 정상지가상승분 산정에 있어 종전의 전국 평균지가 변동률에서 당해 시·군·구의 평균지가변동률을 적용하여 개발부담금을 보다 정확히 산정하도록 하였다. 조합이 해산되지 아니하더라도 조합원에게 개발부담금을 부과·징수할 수 있도록 하였다.

제6차 개정(2002년 12월 26일)은 개발부담금 부과 개시시점지가를 산정하는 경우 종전에는 당해 연도의 1월 1일을 기준으로 하였으나 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 시행령이 개정됨에 따라 7월 1일 기준으로도 산정 가능하도록 하고 징수 권리와 과오납금을 환급받을 수 있는 권리에 대한 시효를 5년으로 정했다.

제7차 개정(2006년 1월 1일)에서 비수도권은 2002년 1월 1일부터, 수도권은 2004년 1월 1일부터 개발부담금 부과를 중지하고 있었으나 2006년 1월 1일 이후 인가 등을 받은 사업에 대해서는 다시 부과 징수하여 토지로부터 발생하는 초과개발이익을 환수하도록 하였다.

제8차 개정(2008년 6월 29일)은 산업간 차별을 개선하기 위하여 개발부담금의 50% 감면대상에 중소기업이 시행하는 공장용지조성사업 외에 물류시설용지조성사업과 관광단지조성사업을 추가하였다.

제9차 개정(2009년 7월 1일)은 관광산업 및 물류업에 대한 제조업 지원을 위하여 관광단지 조성사업 및 물류단지개발사업의 개발부담금을 면제하고, 지역 민간투자활성화를 위하여 지방자치단체의 요청에 따라 추가 경감하였다.

제10차 개정(2011년 11월 20일)은 개발비용 산정방식에서 단위면적당 표준비용을 적용하는 표준비용제도를 도입하고 실비정산방식 중 유리한 것을 선택할 수 있도록 하여 투명하고 간편하게 개발비용을 산출할 수 있도록 하였다.

제11차 개정(2014년 7월 15일)은 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책에 따라 부동산 경기 침체현상을 극복하기 위한 방안으로 개발부담금을 한시적(1년)으로 감면하는 특례를 규정하고 성실납부자에 대한 환급제도 등을 도입하였다. 여기서 납부의무자가 기부채납한 경우 그 가액을 개발비용으로 인정하되, 기부채납이 아닌 단순 '제공'은 인정대상에서 제외하고, 양도·양수 시 '토지와 사업의 양도'에서 '토지의 양도'로 한정하여 개발비용으로 인정하여 공제하도록 하였다. 또한 계획입지사업의 경우 개발부담금 부담률을 현행 25%에서 20%로 인하하였다(제13조 제1호). 개발부담금의 결정·부과기간을 현행의 부과 종료 시점부터 3개월 이내에서 5개월 이내로 연장하고(제14조 제1항), 납부기한 만료일까지 완납한 경우 산정된 금액을 환급할 수 있도록 하였으며(제18조의2 신설), 납부유예기간이 1년 미만인 경우에는 가산금을 부과하지 않도록 하였다(제20조제3항). 또한 부동산시장 활성화 및 경제회복을 위하여 계획입지개발사업(택지개발, 주택단지조성, 산업단지, 관광단지 조성, 도시개발, 지역개발, 도시환경정비사업, 교통시설 및 물류시설 용지 조성, 체육시설부지조성사업, 골프장, 경륜장, 경정장 설치조성사업)으로서 1년간 인가 등을 받은 개발사업 중 수도권에서는 50%를 경감하고, 이 외 지역에서는 전액을 면제하도록 하였다(부칙 제8조).

제12차 개정(2016년 1월 19일)은 개발사업의 양도·양수가 이루어진 경우 양수자가 개발부담금을 납부하도록 하되, 양수자에게는 양도자가 납부한 양도소득세 또는 법인세를 개발비용으로 인정하고 있으나, 양도자가 자료제공을 거부하는 경우 양수자인 개발사업자는 비용공제를 받지 못하여 불편을 초래하고 있는 실정이어서 국토교통부장관이 세무관서에 양도소득세 또는 법인세의 과세정보를 직접 제공 요청할 수 있도록 함으로써 개발사업자의 편의를 도모하였다. 또한, 개발부담금 물납 인정대상을 토지로 한정하고 있으나, 건물을 추가함으로써 개발부담금 납부의무자의 편의 도모와 개발부담금 징수율 제고하였다.

현재 개발부담금 부과대상인 개발사업은 계획입지사업과 개별입지사업으로 구분하고 있으며, 계획입지사업에 대하여는 최근 법률을 개정하여 2018년 6월 30일까지 한

시적으로 수도권은 50% 경감, 지방은 100% 면제하고 있다. 그러나 개별입지사업은 주로 소규모 개발사업으로 난개발을 초래하는 것으로 인식되어 감면대상에서 제외하고 있으며, 부담률도 산정된 개발이익의 25%를 부과하고 있다.

표 2-2 개발이익환수 제도의 주요 변천 내용

시기	주요 내용
1990.1	개발이익의 50% 개발부담금 부과
1998.9-1999.12	개발부담금 부과 면제
2000.2	재부과 및 부담률 인하(50%→ 25%)
2002.1-2005.12	수도권(서울, 경기, 인천) 이외의 지역 부과 중지 ※부담금관리기본법 제정
2004.1-2005.12	수도권 지역 부과 중지
2006.1	전국 재부과, 부담률 25%
2011.11	표준개발비용제도 도입 (2,700㎡ 이하에 적용) (수도권 : 57,730원/㎡, 비수도권 :40,830원/㎡)
2014.01.01	단위면적당 표준개발비용을 2개 → 8개로 세분 (시·구/군 구분, 산지/산지 외로 구분, 세종시 추가)
2014.07.15	계획입지사업 부담률 20% 하향 조정(개별 건축행위가 이뤄지는 개별입지 사업의 경우 25%) 1년간 한시적 감면 (수도권 50%경감, 지방 100% 면제)
2015.08.11	계획입지사업에 대하여 2015년 7월 14일까지 개발부담금을 경감 또는 면제하도록 하고 있는 규정의 효력을 2018년 6월 30일까지 연장

자료: 국토교통부. 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수제도 개선방안 마련 연구: 24 재구성.

7) 개발이익 환수 현황

개발부담금은 개발이익을 목적으로 하는 토지투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위하여 도입하여 그 동안 정부의 시책, 경제 상황 등에 따라 법령 개정을 통하여 제도를 보완하여 왔다. 개발부담금의 규모는 제도 도입 이후 2015년까지 총 3조 7569억 원으로 2015년은 1,730억 원을 징수하였다.

표 2-3 개발부담금 징수 실적

(단위: 백만 원)

계	1990~2010	2011	2012	2013	2014	2015
3,756,908	2,791,005	211,890	299,162	242,600	206,155	173,003

자료: 국토교통부 내부자료.

4. 계획이익 개념의 필요성

1) 계획이익(Planning Gain)과 개발이익(Development Gain)과의 관계

광의의 개발이익의 개념은 공공의 투자로 인해 증가하는 토지가치의 상승(betterment), 개발사업의 인허가 과정에서 발생하는 계획이익(planning gain), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 협의의 개발이익(development gain), 인구의 집중 및 도시의 성장 등 사회경제적 요인에 의해 발생하는 토지가치의 상승(windfalls)을 포함하는 보다 넓은 의미의 개념으로 볼 수 있다³⁷⁾. 이 중 계획이익(planning gain)은 개발계획 인허가와 관련되어 발생하는 좀 더 직접적인 개념의 이익이다.

한국의 개발부담금제도에서 적용하는 개발이익의 개념은 협의의 개발이익 개념으로 계획이익보다도 좁은 의미로서 실제 개발사업 인허가 시점과 사업 종료 시점 사이 정상지가 상승분을 초과한 토지가치 상승분을 의미한다³⁸⁾.

반면 영국에서는 토지에서 행해지는 모든 종류의 개발이 계획 인허가의 대상이므로, 기본적으로 개발이익과 계획이익 간에 구별을 하지 않는다.

여기서 개발이익과 계획이익을 간략히 구별한다. 먼저 개발사업 인허가로 초래된 이익³⁹⁾이나 용도지역 변경으로 인한 지가 상승은 건축물의 용도와 밀도규제의 변화로 토지의 잠재적 생산성이 달라지기 때문에 발생⁴⁰⁾한 것으로 토지의 형질변경에 따른

37) 국토해양부. 2012. 개발이익환수제도 발전방안 연구. 경기: 국토해양부.
 38) 국토교통부. 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수제도 개선방안 마련 연구. 세종: 국토교통부.
 39) 김상일·안내영. 2011. 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구. 서울시정개발연구원. 2006-R-06: 10.
 40) 김성배·서순탁. 1993. 용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안. 국토연구원. 국토연 93-25.

개발이익과는 구별된다. 즉 개발사업이나 토지의 형질 변경, 기반시설설치 등 개발사업에 따른 개발이익과 용도지역 등 계획의 변경에 따라 발생하는 이익으로 구분할 필요가 있다⁴¹⁾.

한편 계획이익의 발생 유형은 용도지역변경에 따른 지가상승, 도시개발사업에 따른 지가상승, 형질변경 및 지목 변경 등에 따른 지가상승, 상수도 및 광로 등 도시계획시설 설치에 따른 지가상승 등으로 구분할 수 있다.

계획이익은 계획허가(planning permission)에 의해 상승하는 토지가치의 상승분을 의미한다. 즉 토지이용(land use)의 변동을 비롯하여 용적률 상향조정, 건물 층수조정, 도시설계 지침 변경 등 토지 및 건축행위와 관련된 규정의 변화로 인해 발생하는 토지가치의 상승분

계획허가를 통한 토지가치의 상승은 계획허가권을 가진 공공부문의 결정에 의해 발생하는 것으로, 이것이 토지의 소유자에게만 전적으로 귀속되면서 발생하는 폐해를 줄이고자하는 차원에서 논의되어야 한다. 영국에서 계획이익은 토지의 소유권과 개발권의 분리, 유한 자원인 토지의 사적 소유에 대한 제약, 토지가치 형성에 있어서 공동체적 특성을 강조하는 데 이론적 근거를 두고 있다.

개발이익과 계획이익을 정당성을 기준으로 설명할 수 있다⁴²⁾. 이익을 전유할 수 있는 정당성이라는 기준은 누구의 행위에 따른 결과인가와 전유자의 의도에 따른 결과인가에 따라 개발이익과 계획이익으로 구분할 수 있다. 즉 개발이익은 특히 개발자의 행위(소유 및 개발)에 의한 결과에 따른 이익만을 의미하며, 개발행위에 따른 이익과 자본이익을 포함한다. 반면 계획이익은 개발이익 중 용도변경 등 토지이용계획 결정이나 공공투자로 발생하는 토지가치 증진분으로써 실제 개발사업 진행여부와 반드시 결부되어 있지는 않는다.

또한 개발이익과 계획이익을 의도성 또는 우발성의 기준에 따라 설명할 수 있다. 개발이익 중 개발에 의한 것만이 의도적 행위에 따른 이익이며, 자본이익과 계획이익 모두는 우발이익으로 분류되어야 한다는 설명이다. 의도적 행위에 따른 이익은 그 위험을 감수한다는 측면에서 개발자가 전유할 수 있는 이익에 해당하나 공공의 행위에 의한

41) 개발이익의 일부를 계획이익으로 보는 시각임

42) 국토교통부. 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수 개선방안 마련연구: 132.

개발이익, 즉 계획이익은 소유자 또는 개발자의 행위와 무관한 우발적인 이익이며, 환수의 대상이 될 수 있다.

계획이익은 조건부 계획허가와 유사한 개념이다. 계획합의(planning agreement)를 매개로 거래(bargaining)되는 지방정부의 공공시설을 공급하는 방안이기 때문이다. 개발허가 조건으로 지방정부와 개발사업자 간의 협의를 통해 개발사업자에게 공공시설 공급을 부담시키는 형태로 일종의 시설정비부담금 형태이다. 영국에서 계획이익은 지방정부가 개발사업자에게 개발사업의 허가를 승인해주는 대가로 공공의 편익시설을 부담하게 하는 제도로써 토지소유자나 개발사업자가 획득할 수 있는 잠재적인 편익 또는 이익의 일부를 공적 영역으로 환수하는 기제로 활용되고 있다.

계획이익의 개념을 정리하자면 토지소유자의 투자행위와 관계없이 용도지역의 변경, 토지이용계획의 변경, 도시계획사업의 결정 등 공공의 계획과 변경 등으로 우발적으로 발생한 개발이익을 계획이익으로 정의할 수 있다. 즉 계획이익은 토지소유자가 자신의 노력이나 의지와는 무관하게 공공의 계획변경에 따라 지가 상승으로 발생한 이익이다. 현행 개발이익환수에 관한 법률에서는 정상지가상승분을 초과한 금액을 환수 대상으로 규정하고 있으나 계획이익은 따로 환수 조치를 하고 있지 않다.

도시계획변경에 따른 계획이익은 지방정부의 재정난을 완화, 공공 기반시설이나 편익시설을 확충하거나 정비, 간접적으로 개발이익을 환수, 엄격하고 획일화한 개발이익 환수기제로부터 지역사회 상황에 따라 탄력적으로 운용될 수 있는 기능을 수행한다.

2) 계획이익 조정의 필요성

(1) 토지이용규제 변화의 유연화

토지이용규제는 도시공간의 변화를 반영하거나 유도하기 위하여 적절한 시점에 적절한 방향으로 변경될 필요가 있다. 인구 증가와 산업 발전에 따른 시가지 확장, 지하철이나 도로 건설 등 기반시설의 변화, 기존 도시계획시설의 필요성에 대한 변화 등 다양한 요인에 따라 도시공간은 지속적으로 변화한다.

개발이익 관리의 어려움과 관료제의 관행이 결합하여, 도시변화에도 불구하고 도시계획을 경직시키고 변화에 후행하도록 만드는 결과를 초래한다. 기반시설을 설치하거

나 토지이용규제를 변경함에 따라 발생하는 개발이익을 사유화하는 것은 부담자와 수익자간 불일치와 불로소득을 발생시켜 형평성을 훼손하는 문제를 야기한다. 또한 각종 계획을 수립하거나 변경을 통해 도시변화에 선도적으로 대응해야하는 관료는 개발이익을 둘러싼 사회적 갈등과 관료에 대한 의혹을 극복해야하며, 이로 인한 부담은 관료의 재임기간 중 도시계획 변경을 유보하는 유인으로 작용한다. 문제는 이에 그치지 않고, 토지이용규제의 내용을 완화함으로써 결과적으로 규제력을 약화시킨다⁴³⁾.

(2) 도시개발에 따른 도시관리비용의 충당

특정 개발사업의 효과를 증대, 지지하기 위해 일반 시민으로부터 징수한 세수를 투입하여 도시계획시설을 설치하는 방식은 정치적으로 정당화되기 어려운 것이 사실이다. 지방정부는 일반적으로 재산세의 일부(도시계획세)를 기반시설 설치나 도시 관리비용으로 활용하고 있다. 도시 전체에 영향을 줄 수 있는 기반시설과는 달리 국지적 시설을 설치하거나 도시 관리는 부담자와 수익자가 상이할 수 있다.

개발자가 개발에 필요한 기반시설을 설치하여 이를 기부채납하고 지방정부가 관리하는 방식이 오랜 기간 활용되었지만 그에 따른 문제도 나타난다. 기반시설 설치에 필요한 공공의 재정투입을 절감하고, 개발사업에 따른 기반시설 확충 수요를 해당 지역에서 해소하는 등 긍정적인 효과를 보였다. 하지만 개발자에게 의무에 준하는 기부채납 방식은, 개발자가 개발에 필요한 토지를 제외한 나머지 용지를 기반시설에 할당함으로써, 기반시설의 면적, 위치, 형상 등을 적절하지 않게 만들었다. 또한, 해당 기반시설을 제공함에 따른 규제완화, 일정한 지역 단위가 아닌 개발사업 단위로 설치되어 시간적, 공간적, 유기적 기능을 수행하지 못하는 경우가 발생하였다.

또한 기반시설이 해당 개발사업 대상지 또는 그 주변에서 기부채납 되므로, 기반시설을 설치함에 따라 발생하는 편익이 개발사업 대상지를 포함한 특정 지역에 국한되고, 기반시설 설치가 개발사업에 동행하거나 후행할 수밖에 없어 적극적인 기반시설 투자를 저해하기도 한다.

43) 국토교통부. 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수 개선방안 마련연구: 131.

CHAPTER 3

계획이익 조정의 현황과 문제점

01 계획이익 조정의 현황	51
02 계획이익 조정수단으로서 사전협상제도의 문제점	60

계획이익 조정의 현황과 문제점

이 장에서는 계획이익 조정의 현황을 살펴보고 현재 서울시에서 계획이익 조정의 수단으로 활용하고 있는 사전협상제도의 현황과 이의 문제점 등을 고찰하였다.

1. 계획이익 조정의 현황

현재 지구단위계획 내 용도변경 등에 따른 계획이익을 협상을 통해 조정하는 제도를 시행하고 있는 대표적인 사례는 서울시이다. 여기서는 서울시의 사전협상제도를 중심으로 계획이익 조정의 현황을 살펴보기로 한다.

1) 사전협상제도 도입

(1) 사전협상제도 도입의 배경

사전협상제도가 도입된 주된 배경 중 하나는 도시계획변경에 따른 특혜시비 논란이다. 즉 도시 내 개발가능지는 부족하나 개발 잠재력이 있는 부지는 도시계획변경 등으로 특혜 시비가 발생할 우려가 있어 개발논의가 중단되곤 한다. 또한 도시계획변경은 민간은 사업성 위주의 개발로 이익을 극대화하려 하는 한편, 공공은 세제나 부담금 등의 개발이익에 따른 환수가 다소 미흡하여 종종 특혜의혹을 불러일으키기도 한다.

둘째, 도시계획변경에 따른 이익의 사유화 논란이다. 개발이익의 사유화는 공공으로 하여금 개발억제 중심으로 도시관리계획을 경직되게 운영하게 하였고, 그 결과 기존 도시계획변경에서 공공영역과 민간영역은 서로 배타적인 관계를 형성한다. 이러한 상황에서 주민 삶의 질 향상과 지속가능한 발전이라는 도시계획의 본래적 목적을 저해하

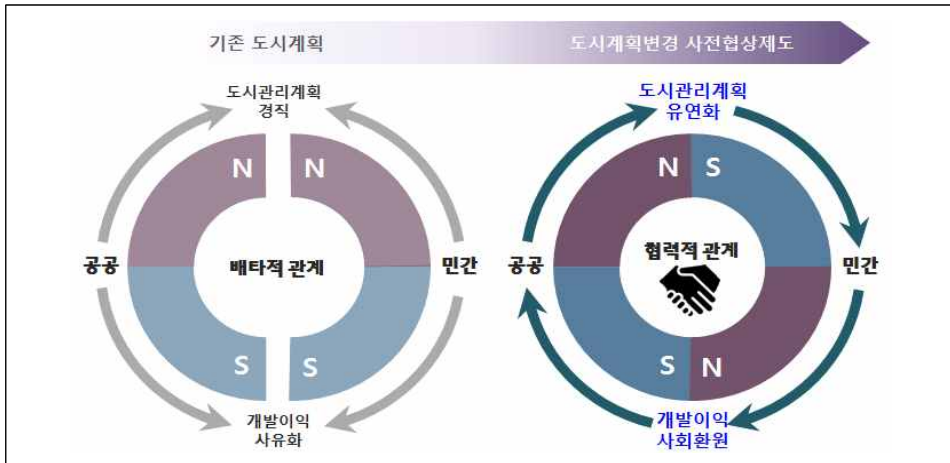
기도 한다.

셋째, 사회적 수요에 부응하는 도시계획의 필요성이다. 지역 발전을 실현하고 도시 계획 변경에 따른 특혜시비나 개발규제라는 고정관념을 벗어나 사회적 수요에 부응하 는 도시계획으로 전환이 필요하다. 도시 내 대규모 부지의 도시계획변경에 따른 특혜 시비를 해소하고 공공성을 담보하는 개발을 실현하여 지역발전을 촉진할 필요가 있다.

이러한 배경에 따라 도입된 사전협상제도를 도시 개발사업의 공공성 증진 및 저이용 토지의 효율적 활용을 위해, 개발 잠재력이 있는 10,000㎡ 이상의 대규모 부지를 대상 으로, 미리 정해진 원칙과 기준에 따른 협상절차를 통해 개발계획의 공공성과 공공기 여의 적정성을 사전에 확인 후 도시계획을 변경하는 제도로 정의할 수 있다.

용도지역이나 도시계획시설의 변경이나 폐지 등의 도시계획 변경으로 계획이익 발생 하지만 특혜시비 등으로 지역발전 효과가 큰 토지의 개발 잠재력 실현이 어렵고, 사적 재산권이 제약당하는 문제도 발생한다. 서울시는 이러한 문제를 해결하고자 공공과 민간의 협력적 관계를 바탕으로 당사자 간 협상을 통해 이익을 조정할 수 있는 이른바 ‘도시계획변경 사전협상제도’를 2009년 도입하였다.

그림 3-1 도시계획변경 사전협상제도의 도입배경



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

(2) 사전협상제도의 법적 근거 마련

한국의 법이나 도시계획 체계에서는 “계획변경 청구권”을 부여하고 있지 않고 있다¹⁾. 즉 일반 국민들은 도시계획시설의 설치 및 폐지나 용도지역의 변경 등의 도시계획 내용에 대한 변경을 요구할 수 있는 법적 권리가 없다.

다만 예외적 법령으로 이해관계자를 포함한 “주민”이 ‘기본시설의 설치나 정비, 개량에 관한 사항이나 지구단위계획구역의 지정과 변경 및 지구단위계획의 수립과 변경 등에 관한 사항에 대해 제안’을 할 수 있는 권리를 부여하고 있다²⁾.

즉, 토지소유자를 포함한 “주민”들은 지구단위계획 수립이나 변경을 제안할 수 있고, 지구단위계획은 도시관리계획과 같은 법적 역할을 담당하고 있기 때문에 주민들도 용도지역 변경이나 도시계획시설의 폐지 등을 수립권자에게 요청할 수 있다.

따라서 국계법 제49조 제2항에서 위임받은 지구단위계획 수립기준을 규정하는 국계법 시행령 제42조의2 제2항 제12호에서 “용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 용도지역으로 변경되는 경우 또는 법 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 행위제한이 완화되는 사항이 포함되어 있는 경우” 주민제안을 통한 지구단위계획에서 도시계획시설이나 용도지역 변경이 가능하다는 근거를 마련하였다.

또한, 다른 용도지역으로 변경이 아니라 같은 용도지역 내에서 종세분화만 가능하게 한 ‘지구단위계획 수립지침’을 2012년 개정하여, 사전협상에 따른 지구단위계획 수립 또는 변경 대상부지에 해당하는 경우 주거, 상업, 공업, 녹지지역 간 용도지역 변경도 가능하도록 하였으며³⁾, 이를 바탕으로 서울시는 사전협상제도를 도입하여 운영하고 있다.

(3) 사전협상제도의 주요 내용

서울시의 사전협상제도는 ‘좋은 개발’ 실현을 위해 공공과 민간이 상호 검토·협약하는 과정으로 민간 개발사업을 활성화하고 공공성 확보를 통해 지역균형발전을 도모할

1) 김지엽 외. 2016. 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 한국도시설계학회지 도시설계. 17(2): 121.

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제26조 제1항

3) 국토교통부 훈령 제806호, 지구단위계획수립지침 3-3-3.

목적으로 운영되고 있다.

공공기여방식을 전환하기 위해 개발 유형별 공공기여 비율을 제시하고 사회적 기반 시설로 대상을 확대하였다. 즉 용도변경 요건을 충족하는 대규모 부지는 주로 기반시설이 양호하므로 공익시설 설치하도록 유인하거나 효율성이 낮은 공공시설을 최소화하였다. 또한 공익시설은 사업부지 이외의 토지나 건물로 기부채납 방법으로 다양화하였다.

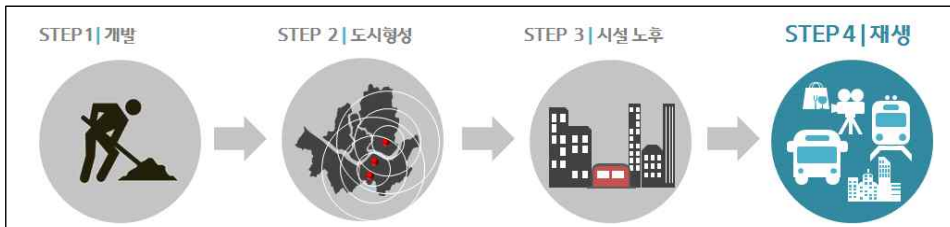
2) 사전협상제도의 주요 특징

(1) 유연한 도시계획과 도시재생

① 저성장 시대에 따른 개발 패러다임의 전환 필요

1980년 경제성장률이 연 8.6%를 나타낼 정도로 1980년대는 고성장 시대였으나 저 성장에 따른 SOC투자 감소 등으로 경제성장은 한계에 직면하게 되었고, 꾸준한 인구 감소와 고령화 진행 등은 성장 동력까지 점차 약화시키는 요인으로 작용하였다. 도시가 형성되었던 과거 성장 중심의 개발시대를 지나 저성장 시대가 왔고, 도시 정책방향도 개발중심에서 도시 관리 및 도시재생으로 전환하게 되었다. 저성장 시대에 맞는 협력, 통합, 상생을 기반으로 하는 도시 정책방향과 사전협상제도와 같은 유연한 도시계획이 시대적으로 필요하였다.

그림 3-2 개발 패러다임의 전환



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

② 사전협상을 통한 유연한 도시계획과 도시재생 실현

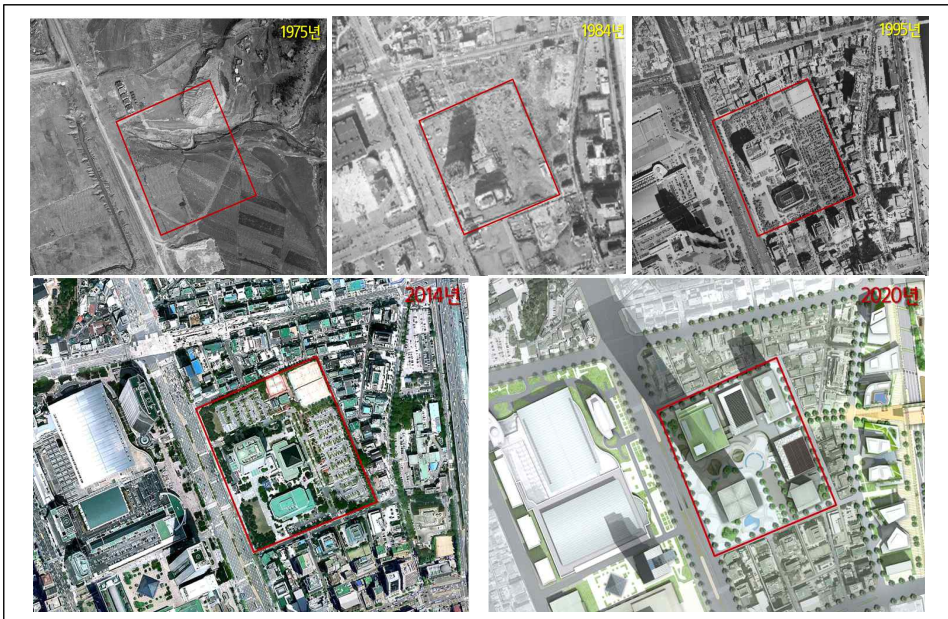
서울시가 최근 협상을 완료한 강남 GBC 부지(舊. 한국전력 부지)는 1986년 한국전력공사가 입지하기 전까지는 평범한 농경지였다.

1980~1990년대에 걸쳐 도시화가 진행되면서, 현재에 가까운 중심 시가지의 모습을 갖추었고, 2000년대 이후 수도권, 특히 서울의 과밀화에 따른 기반시설 용량 한계와 시설 노후화, 유희부지 부족 등으로 도심기능은 점차 악화되었다. 이러한 상황에서 2005년 한국전력공사의 지방이전 계획이 발표되고, 도심지역에 약 8만㎡의 유희부지가 생기게 되었다. 도심기능 강화와 주변지역과의 연계를 고려한 종합적인 토지이용 계획이 필요했으나, 공공기관 이전계획 발표 후 민간에서 제안한 계획안들은 미래 비전에 대한 통합적 논의가 부족한 단위부지 개발에 그친 제안이었다.

서울시는 2030서울플랜에서 제시한 도심기능과 민간의 고밀개발 욕구를 충족하기 위해서는 용도지역 변경이 불가피했고, 특혜시비를 해소하면서도 체계적이고 종합적인 계획 수립을 위해서 사전협상제도가 합리적 대안이라 판단했다. 이에 따라, 상위계획 및 서울시 공간구조 체계상 국제 업무와 MICE산업 중심지로 육성하겠다는 큰 방향 아래 주변의 역사·문화·관광 자원 등과 연계하여 지역 거점개발을 유도하고, 새로운 미래성장 동력으로 활용하기 위한 종합발전계획을 2014년 4월 발표하였다.

2030서울플랜에서 중심지 체계를 구상하고 지역거점개발을 위해 종합발전계획을 수립하였으며, 이를 토대로 사전협상이 진행되었다. 저이용 대상지와 주변 지역의 기능을 고도화하여 효율적 개발을 유도하고, 노후화된 시설과 환경을 개선하여 중심성을 회복시킬 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 저성장 시대 대규모 부지의 도시재생을 위해서 사전협상제도는 상당히 유용한 제도로 활용될 수 있다.

그림 3-3 강남 GBC부지 변화



자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

(2) 합리적 공공기여

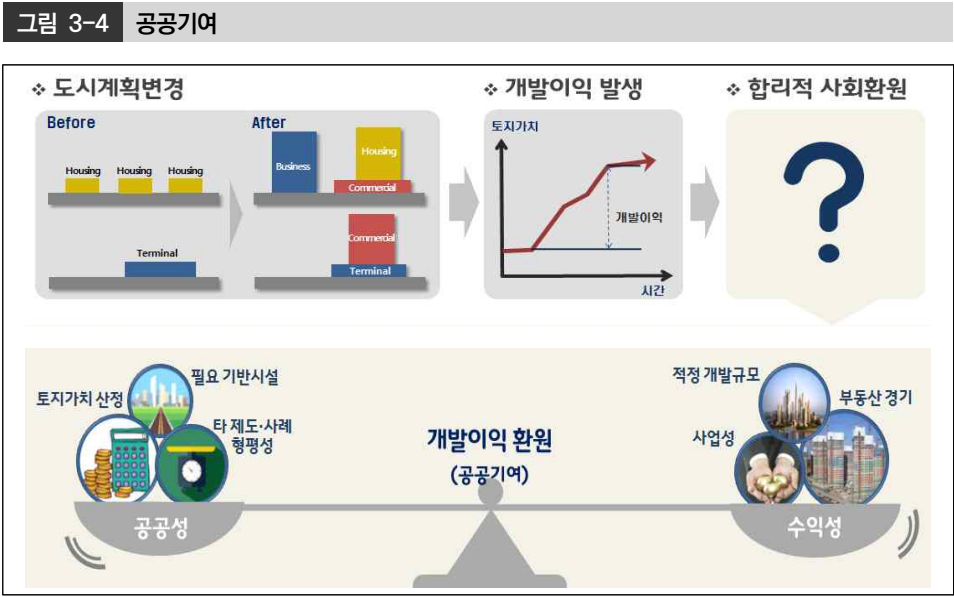
① 협상의 균형을 기반으로 하는 공공기여

사전협상제도는 우발적 계획이득의 사회적 공유시스템으로서 중요한 의미를 지닌다. 즉 공공과 민간은 정해진 기준을 토대로 협상을 통해 사회에 환원할 계획이득의 양에 대해 납득할만한 합의점을 도출한다. 계획이익이 부지여건과 개발방향 등에 따라 다를 수 있어 일률적인 기준을 적용하여 적절한 환수량을 정하기 어렵다는 기존 한계점을 극복할 수 있다.

도시계획 변경은 사업자의 노력에 의하지 않은 우발적 계획이득을 발생시키고, 이를 합리적 범위에서 사회에 환원시키는 것은 공공의 역할이다. 하지만, 너무 과도한 공공 기여량 책정은 민간은 수익성 저하로 이어져 사업실현을 불투명하게 만드는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 공공기여량은 부동산 경기, 토지가치 상승분의 산정방법, 적정 개발규모 및 필요 기반시설 등을 종합적으로 고려하여 공공성과 수익성 사이에서

균형을 맞출 수 있는 합리적 수준으로 결정되어야 한다.

사전협상제도에서 이러한 공공기여 산정기준을 마련하고 미리 제시함으로써, 사업자는 사전에 사업성 여부를 검토할 수 있고 신뢰와 협력을 바탕으로 한 공공과 민간 간의 협상이 가능하다.



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

② 서울시의 공공기여 기준

서울시의 공공기여는 토지가치 상승분을 기준으로 한다. 계획이익의 사회적 환원이라는 측면에서 볼 때 도시계획 변경에 따른 토지가치의 상승분 범위 내에서 공공기여량을 책정하는 것은 합리적인 방법이라는 판단에서다.

사전협상제도의 법적 근거인 국토계획법 시행령 제42조의2 제2항 제12호에서 “기반 시설의 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하는 비용은 토지가치 상승분 범위로” 규정하고 있다. 다만, 토지가치 상승분 범위 내에서 얼마만큼의 양이 적절한 수준인지에 대해서는 지역별 여건 등에 따라 다르게 나타난다.

도시계획변경에 따라 증가되는 용적률의 공공기여 수준을 다음과 같다. 서울시는 공공기여량 산정을 위해 토지가치 상승분 범위 내에서 증가되는 용적률의 60%에 해당하

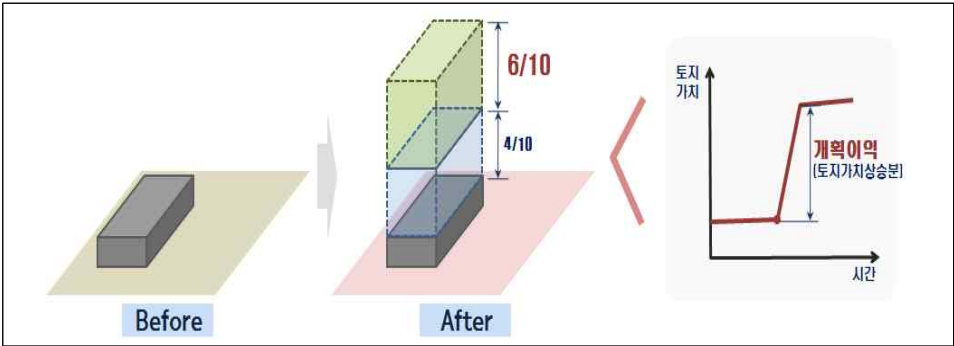
는 토지가치를 기준으로 적용하고 있으며, 토지가치의 상승분은 협상완료 시점에 감정 평가를 통해 객관적으로 산정하고 있다.

또한, 민간사업자가 소유·운영하는 시설이지만 공공성이 있거나 정책적으로 필요한 시설은 공공기여 제공금액에서 일정 부분 차감하도록 하는 계획적 요소도 함께 운영하고 있어, 협상을 통한 공공기여량 조정이 가능하다.

표 3-1 공공기여량 산정기준
▶ 공공기여량 = 공공기여 비율 × 토지단가 (㎡당 감정평가액) ▶ 공공기여 비율 = {(변경후 용적률 - 변경전 용적률) × 6/10} ÷ (변경후 용적률)

자료: 서울특별시 도시재생본부. 2015. 도시계획변경 사전협상제도 업무편람: 44. 재구성

그림 3-5 서울시 공공기여 기준



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

(3) 협력적 도시계획 절차 마련

기존의 도시계획 결정 과정은 일방적으로 진행되는 측면이 강했다. 즉 공공은 특정 부지 도시계획을 변경하는 것이 곧 특혜시비에 휘말릴 수 있음을 잘 알기에 그만큼 도시계획 운영이 경직될 수밖에 없었고, 민간은 공공에서 일반적으로 결정한 도시계획에 맞는 개발을 하든지, 아니면 도시계획이 변경되기만을 그저 기다릴 뿐이었다. 결국 사실상 개발을 포기하게 되는 대상지가 늘어날수록 토지의 활용도도 저하되고 지역의 활성화도 지연되었다.

이러한 특혜시비 문제를 해소하고 효율적인 토지이용 도모를 위해 공공과 민간이 협력하여 합리적으로 도시계획을 수립하는 방식이 사전협상제도이다. 세부 개발계획 협의에서부터 도시계획 변경의 타당성과 개발의 공공성까지 사회적인 공감대와 합의를 형성해 나가는 협력적 도시계획의 절차를 마련한다.

그림 3-6 협력적 도시계획 절차 마련



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

서울시는 2009년 사전협상제도가 도입, 시행되고 난 이후 제도 보완을 위해 상위 법령의 제·개정을 통해서 법적·제도적 안정화를 도모하였다. 즉 2011년 국토계획법령 개정과 함께 지구단위계획의 틀 속에서 안정적으로 제도를 운영하기 위해 제도개선을 한 바 있다. 또한 2016년까지 4개소의 대규모 부지에 대한 협상을 완료하기까지 국토 계획법 및 시행령 개정, 도시계획조례 개정, 기반시설 설치기금 조례 제정 및 사전협상 제도 개선시행 등 수차례에 걸쳐 제도를 보완·발전시켜 왔다.

이는 사전협상제도 도입으로 공공과 민간이 협력할 수 있는 기회가 마련되었다하더라도 좀 더 발전되고 진보된 협력체계 구축을 위해서는 끊임없는 노력이 수반되어야 함을 의미한다.

그림 3-7 사전협상제도 추진 경위



자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

2. 계획이익 조정수단으로서 사전협상제도의 문제점

1) 개발이익환수와 기부채납과의 혼재

앞서 설명한 대로 개발이익은 법령⁴⁾에 따라 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”을 말한다. 따라서 개발이익에는 토지이용계획의 변경으로 인해 개발사업 시행자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가치의 증가분이 포함된다. 그러나 개발부담금은 특정개발사업⁵⁾에 한해 사업인가일과 사업 준공일 사이에 발생하는 개발이익을 환수대상⁶⁾으로 하고 있어서 현행법상 용

4) 개발이익 환수에 관한 법률 제2조 제1호

5) 개발이익 환수에 관한 법률 제5조 제1항에 따르면 다음 각 호의 사업에 해당한다.

1. 택지개발사업(주택단지조성사업을 포함)
2. 산업단지개발사업
3. 관광단지조성사업(온천 개발사업을 포함)
4. 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업
5. 교통시설 및 물류시설 용지조성사업
6. 체육시설 부지조성사업(골프장 건설사업 및 경륜장·경정장 설치사업을 포함)
7. 지목 변경이 수반되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
8. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 사업과 유사한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

도지역 변경에 따른 계획이익은 환수대상에서 제외된다.

반면, 기부채납은 개발사업자 또는 토지소유자 등이 국가나 지방자치단체에 기반시설 또는 공공시설을 무상으로 이전하는 것을 말한다. 자세히 설명하면 기부채납은 국가와 지방자치단체 외의 자가 부동산 등 재산의 소유권을 무상으로 국가 또는 지방자치단체에 이전하여 국가 또는 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 말한다⁷⁾.

현행 공공기여는 도시관리계획의 변경에 따른 구체적 개발계획과 그에 따른 기반시설의 설치 제공 또는 기반시설 설치를 위한 비용 제공 등을 의미 한다⁸⁾. 또한 공공기여의 내용은 감정평가를 통한 도시관리계획의 변경 전후 토지가치 상승분의 범위이내에서 결정 한다⁹⁾.

따라서 사전협상의 목적인 공공기여제도는 지구단위계획의 수립 및 변경과 관련한 기반시설 설치부담을 근거로 도시관리계획 변경에 따른 가치상승분에 대한 개발이익 환수와 기부채납의 기능을 수행하고 있는 실정이다.

2) 개발사업과 기부채납과의 연관성 부족

개발사업과 관련하여 원칙적으로 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설을 기부채납 하도록 하고 특별한 사유가 없는 한 해당 사업과 관련이 없는 기부채납은 지양하도록 규정하고 있다¹⁰⁾.

도시·군계획시설 결정의 경우 기부채납 총 부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되(용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업의 경우 이를 고려할 수 있다), 최대 25%를 초과하지 않는 것을 원칙으로 한다. ¹¹⁾¹²⁾

또한 도시·군계획시설 해제에 따른 기부채납은 대상 토지면적으로 5% 내외에서 협

6) 개발이익 환수에 관한 법률 제9조에 따르면 개발부담금 부과 개시 시점은 사업시행자가 국가나 지방자치단체로부터 개발사업의 인가 등을 받은 날로 하며, 부과 종료 시점은 관계 법령에 따라 국가나 지방자치단체로부터 개발사업의 준공인가 등을 받은 날로 함

7) 국유재산법 제2조 및 공유재산 및 물품관리법 제2조

8) 서울특별시 도시계획조례 제19조의3제2항 제1호

9) 서울특별시 도시계획조례 제19조의3제2항 제2호

10) 도시·군관리계획 수립지침 4-10-3

11) 도시·군관리계획 수립지침 4-10-5

12) 기반시설을 설치하여 기부채납을 하는 경우에는 기반시설 설치비용을 토지면적으로 환산함

의를 통하여 결정하되, 최대 10%를 초과하지 않는 것을 원칙으로 한다. 다만, 결정고시일로부터 10년 이내에 집행되지 아니한 도시·군계획시설을 해제하는 경우는 기부채납 대상에서 제외하는 것을 원칙으로 한다¹³⁾.

기부채납은 개발사업으로 발생하는 기반시설 등에 대한 부담을 사업시행자에게 부담시키는 것으로서 기부채납이 정당성을 확보하기 위해서는 개발사업과 부담시설 간의 관련성이 요구된다. 따라서 개발사업자에게 공공시설 설치를 요구하는 경우에도 용적률이나 건폐율 등 완화로 발생하는 기반시설의 종류와 관련성이 있어야 하고, 정당한 규모의 기반시설을 요구하여야 한다. 그러나 지구단위계획 변경에 따른 기부채납은 기부채납과의 관련성 및 규모의 비례성에 대한 기준을 제시하지 않고, 기반시설 부담의 상한만을 규정하고 있어서 불필요한 기부채납을 요구하는 근거로 작용하고 있는 현실이다.

3) 기부채납의 대상인 공공시설의 범위 확장

공공기여를 통해 기부채납할 수 있는 시설은 공공시설, 기반시설 중에서 학교, 도시·군계획조례로 정하는 기반시설이다¹⁴⁾. 이를 자세히 살펴보면 국토계획법 제2조제13호 및 시행령 제4조 공공시설은 도로, 공원, 철도, 수도 등 공공용시설이며, 기반시설은 학교에 한하고 있고, 서울특별시 도시계획조례 제19조제2항에 따른 기반시설은 공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설 및 폐기물처리시설 등을 말한다. 그러나 서울시 사전협상 운영지침에 따르면, 컨벤션, 전시관, 터미널, 임대주택, 기숙사 등의 시설로 공공시설의 범위를 임의적으로 확장하고 있는 현실이다¹⁵⁾.

13) 도시·군관리계획 수립지침 4-10-5

14) 국토계획법 시행령 제46조제1항 제1호

15) 서울시 사전협상 운영지침 5-2-8

4) 기부채납 부과시설의 지역적 확장

현행 기부채납은 시·군·구 내 기반시설이 부족한 지역까지 기부채납을 허용하고 있어서 부과 근거는 기부채납의 형식인 반면, 사용 용도는 당해 사업과 관계가 없는 지역의 기반시설까지 포함한다.

법령¹⁶⁾에서는 해당 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 갈음할 수 있다고 규정하고 있다.

현행 지구단위계획 변경에 따른 기부채납은 개발사업과 관계없는 지역의 공공시설을 개발사업자 또는 토지소유자에게 부담시키고 있어서 부당결부금지의 원칙¹⁷⁾을 위반할 우려가 있다는 지적이다.

16) 국토계획법 시행령 제42조의2 제2항 제13호

17) 부당결부금지의 원칙이란 행정작용과 사인이 부담하는 반대급부는 부당한 내적인 관련을 가져서는 안 되고 또한 부당하게 상호 결부되어서도 안 된다는 원칙을 말함(홍정선, 2009, 행정법특강(제8판), 박영사: 52.)

CHAPTER 4

계획이익 조정의 국내외 사례

01 계획이익 조정의 국내 사례: 서울시	67
02 계획이익 조정의 해외사례: 영국	97
03 계획이익 조정의 해외사례: 네덜란드	115

계획이익 조정의 국내외 사례

이 장에서는 계획이익 조정의 국내사례로서 서울시 사전협상제도와 해외사례로 영국과 유럽의 사례를 분석하여 시사점을 도출하였다.

1. 계획이익 조정의 국내 사례: 서울시 사전협상제도를 중심으로

1) 사전협상을 위한 제도 마련

(1) 추진경위

제3차에서 설명하였듯 서울시는 2009년 사전협상제도를 처음 도입, 시행한 이후, 상위 법령인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령, 서울특별시 도시계획조례, 서울특별시 기반시설 설치기금 조례 등 관련 법령을 제·개정하면서 사전협상제도를 위한 제도적 장치를 마련해 왔다.

사전협상제도는 국토계획법에 따른 지구단위계획 운영의 틀을 활용하고 있으며, 국토계획법 및 시행령 개정(2012년 4월)이 직접적인 법률적 근거이다. 이 후 2012년 11월 서울특별시 도시계획조례의 개정, 2014년 3월 서울특별시 기반시설 설치기금 조례 제정 및 이러한 상위 법령의 제·개정사항을 2015년 3월 사전협상 운영지침에 반영함으로써 제도적으로 안정되었다.

(2) 제도의 법적 내용

사전협상제도 운영의 법적 근거를 살펴보면 국토계획법 제51조 제1항 제8의2호 및 제8의3호와 국토계획법 시행령 제42조의2 제2항 제12호 내지 제15호이다.

즉 국토계획법 제51조 제1항 제8의2호 및 제8의3호는 대규모 유희부지 등에 대하여 지구단위계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있고, 동법 시행령 제45조 제2항 후단에 따라 지구단위계획으로 용도 지역 간 변경도 가능하다. 이는 도시계획 변경을 전제로 하는 사전협상제도 특성상 협상대상지 선정에 가장 근본적인 기준이다.

표 4-1 사전협상 대상지

구 분		세 부 내 용 (시행령 제43조 제1항~제3항)
국토 계획법 제51조 제1항 8의2호	복합적 토지이용 필요지역	- 도시지역 내 주거·상업·업무 등의 기능을 결합하는 등 복합적인 토지이용 증진 필요가 있는 지역(준주거/준공업/상업지역 중 도시기본계획에 반영된 경우) 1. 주요 역세권, 고속버스 및 시외버스 터미널, 간선도로의 교차지 등 대중교통 이용이 용이한 지역 2. 역세권의 체계적·계획적 개발이 필요한 지역 3. 대중교통 결절지(세 개 이상의 노선이 교차)로부터 1킬로미터 이내 위치한 지역 4. 역세권개발구역, 고밀복합형 재정비촉진지구로 지정된 지역
국토 계획법 제51조 제1항 8의3호	유희토지 및 시설이전· 재배치	- 도시지역 내 유희토지 및 시설의 이전 또는 재배치, 집중적 정비가 필요한 지역 1. 대규모 시설의 이전에 따라 도시기능의 재배치 및 정비가 필요한 지역 2. 토지의 활용 잠재력이 높고 지역거점 육성이 필요한 지역 3. 지역경제 활성화와 고용창출의 효과가 클 것으로 예상되는 지역

자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

공공기여 제공의 범위와 방법은 다음과 같다.

국토계획법 시행령 제42조의2 제2항 제12호는 위 대규모 유희부지 등에서 용도지역을 변경하거나 건축제한을 완화할 경우 기반시설의 부지를 제공하거나 기반시설의 설치, 또는 그 설치비용을 제공(이하 ‘공공기여’라 함)하는 것을 고려하여 계획을 수립하도록 규정한다. 이는 민간 개발의 공공성 확보에 공공기여를 활용할 수 있는 중요한 법적 근거이다. 법령에 따르면 지구단위계획구역 내에는 기반시설 토지나 설치를 제공하도록 하고 있으며, 지구단위계획구역 밖의 관한 시군구 내에는 기반시설 설치나 설치비용을 제공, 배수구역 내에는 공공하수처리시설을 제공하도록 규정하고 있다.

표 4-2 공공기여 제공범위 및 방법

제 공 범 위	제 공 방 법	비 고
지구단위계획구역 내	• 기반시설 토지 제공 • 기반시설 설치 제공	국토계획법 시행령 제42조의2 제2항 제12호
지구단위계획구역 밖 관할 시·군·구 내	• 기반시설 설치 제공 • 기반시설 설치비용 제공	국토계획법 시행령 제42조의2 제2항 제13호
배수구역 내	• 공공하수처리시설 제공	국토계획법 시행령 제46조 제1항

자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

2) 사전협상 운영 체계

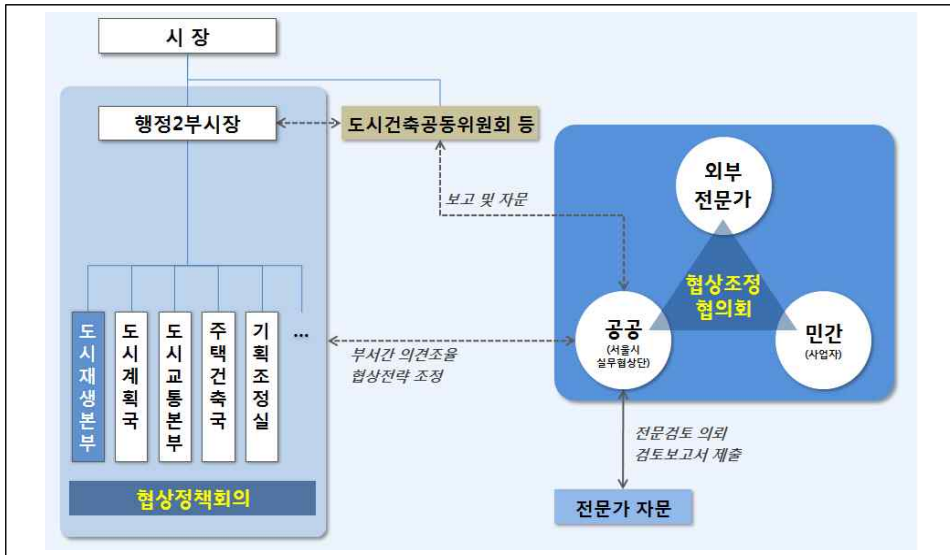
서울시는 사전협상을 운영하기 위해 협상단, 협상조정협의회, 협상정책회의를 구성하고 있으며 이들의 역할을 자세히 살펴보기로 한다.

먼저 협상단이다. 사전협상제도의 협상당사자는 공공과 민간이며, 공공측 협상단과 민간측 협상단이 정책적인 부분부터 실무적인 부분까지 실질적인 협상을 진행한다. 민간은 당해 부지의 개발을 위해 해당 토지소유자를 중심으로 다양한 분야의 전문적 검토와 사업 추진이 가능하도록 민간측 협상단을 구성한다. 공공은 협상내용의 타당성과 공공성을 확보할 수 있는 명확한 정책목표 아래 협상역량을 최대한 응집할 수 있도록 공공측 협상단을 구성한다.

둘째, 협상조정위원회다. 대부분의 도시관리계획 변경 관련 협상은 복잡하여 영향을 받는 집단을 간단히 규정하기 어려울 뿐만 아니라, 그들의 이해관계가 복합적으로 얽혀 있기 때문에 당사자끼리의 협상만으로는 사회적 공감을 이끌어내기 어려운 현실이다. 또한, 협상과정에서 협상단 상호간에 의견대립이 발생하는 경우, 이를 조정하고 중재하는 역할을 하는 제3자가 필요하다. 이에 따라, 각종 위원회 위원이나 관련 분야 전문가 등의 외부전문가를 협상과정에 참여시키게 되었고, 공공측 협상단과 민간측 협상단 및 외부전문가로 구성된 협상조정협의회를 운영한다. 협상조정위원회는 협상당사자간 이견 발생 시 이해관계를 중재하고 경우에 따라 합의안을 도출하는 역할을 수행한다.

셋째, 협상정책회의다. 공공측 협상단의 정책적 의사결정을 지원하고, 공공 내부의 이견발생 및 협상내용에 대한 관련 부서의 의견을 통합·조율하여 의사결정이 가능하도록 협상정책회의를 구성한다.

그림 4-1 서울시 사전협상 운영 체계



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

3) 사전협상절차

사전협상제도는 크게 협상대상지를 선정하는 단계와 협상을 통해 세부 개발계획(안)을 마련하는 협상 단계 및 협상결과를 바탕으로 지구단위계획을 결정하고 착공까지 이 어지기 위해 행정절차를 이행하는 협상이행 단계로 구분할 수 있다.

(1) 협상대상지 선정 단계

민간은 사전협상을 통해 개발하고자 하는 부지에 대한 개략적인 개발계획(안)을 작성하여 공공에 제출하고, 도시계획위원회에서 제출된 개발계획(안)의 상위계획 부합성 및 도시관리계획 변경 적정성 등이 타당하다고 판단하면 협상대상지로 선정하게 된다.

협상대상지 선정 시에는 지역여건 및 상위계획 등을 고려하여 조건사항을 부여하거나 협상쟁점을 명확히 제시할 수 있고, 민간이 부여된 조건을 수용하게 되면 세부 개발 계획(안)과 공공기여계획(안), 기타 관련도서 등을 포함한 사전협상 제안서를 제출함으로써 본격적인 협상에 들어간다.

4) 서울시의 공공기여를 통한 계획이익 공유 방안

서울시는 도시계획변경에 따른 기부채납의 사례를 조사 분석하고, 개발규모 대비 적정 기부채납의 비율분석을 통해 추가로 상승한 용적률의 60%에 해당하는 토지면적으로 환산하여 공공기여 기준을 산정하였으며, 서울시의 용도지역 변경에 따른 공공기여율은 다음 표와 같다.

표 4-3 용도지역 변경에 따른 공공기여율 예시(서울시)		
구 분	변 경 기 준	공공기여율
용도지역 변경	준주거지역 ⇒ 일반상업지역	30% 내외
	제3종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	40% 내외
	제3종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	20% 내외
	제2종일반주거지역(제1종일반주거지역) ⇒ 일반상업지역	45% 내외(48% 내외)
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역) ⇒ 준주거지역	30% 내외(37% 내외)

참고: 기준총량은 증가된 용적률의 60%에 해당하는 토지면적으로 산정함
 자료: 서울특별시 도시재생본부. 2015. 도시계획변경 사전협상제도 업무편람: 44.

도시계획시설을 폐지(복합화)하는 경우 공공기여율을 산정할 때 용도지역 변경에 따른 기부채납 사례 조사와 분석, 개발 규모 대비 적정 기부채납 비율 분석, 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지면적 등을 고려한다.

표 4-4 사용료 징수 기준 공공기여율 예시(서울시)		
구 분	사용료 징수 기준	공공기여율
용도지역 변경	일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	35% 내외
	일반주거지역 ⇒ 준주거지역	25% 내외
	용도지역 변경 없음	20% 내외

자료: 서울특별시 도시재생본부. 2015. 도시계획변경 사전협상제도 업무편람: 44.

공공기여시설은 공공시설과 공익시설로 분류할 수 있다.
 공공시설은 필수적인 개발환경을 조성하기 위한 시설(도로·공원·철도·수도 등 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 제2조 제13호에 의한 공공시설)이나 공공보행통로, 광

장, 지하철 연결통로 및 이와 유사한 시설이다. 공익시설은 지역사회 환경개선 및 지역 균형발전사업 지원을 위하여 필요한 시설¹⁾이다.

도시계획변경에 따른 용적률 증가분의 60%에 해당하는 토지의 금전적 가치를 사회에 환원할 공공기여 총량으로 설정하여 개발에 필수적인 공공시설에 10~15%, 지역사회의 환경개선 또는 지역균형발전 지원을 위하여 공익시설에 45~50%를 배분하고 있다. 공익시설의 배분은 해당 자치구의 지역사회환경개선 필요성과 지역균형발전 시책 사업의 중요성을 고려하여 조정하여 배분하고 있다²⁾.

5) 사전협상 운용을 위한 진행 과정

(1) 사전협상제도 시행: 2009년 ~ 2010년

2009년 2월 ‘도시계획변경 사전협상제도’가 시행됨에 따라, 서울시 각 자치구에서는 총 30개소의 사전협상 신청서를 접수받았으며, 이를 유형별로 분류하고 검토기준을 마련하여 제안 내용에 대한 타당성 검토를 진행하였다.

제안 유형은 크게 ‘용도지역 변경’과 ‘도시계획시설 변경’에 대한 제안으로 구분할 수 있으며, 제안 내용의 타당성 검토를 위하여 별도의 전문가 평가단을 구성하여 부지별 현장조사를 실시하였다.

협상대상지 선정은 정책적 부합여부와 협상의 적시성 여부를 검토하고, 부지단위의 계획수립 적정성 여부를 판단하여 협상대상을 먼저 가려내고, 대상지별 제안내용에 따른 기대편익과 부작용 저감 방안 등을 검토하여 협상을 위한 전제조건 및 쟁점을 부여하는 과정을 거쳐 2009년 6월 총 16개소를 선정하였다.

1) 국토계획법에 따른 기반시설 중 공공시설을 제외한 시설, 또는 장기전세주택, 임대주택, 산업지원센터, 복지지원센터 등 공공의 정책 실현에 필요한 시설, 저소득층을 위한 기부프로그램 운영에 소요되는 경비 또는 기부총액 및 개발연관성을 고려한 구 단위 시설의 운영비지원, 창업, 훈련비용지원 등 사회복지프로그램에 소요된 경비 등임

2) 서울시 도시계획변경 사전협상제도. <http://urban.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

표 4-5 협상대상지 선정 기준

구 분	세 부 기 준
협상대상 선정	• 정책 부합 여부와 협상 적시성 검토
	• 부지단위 변경 적정성 검토(지역단위 종합계획 수립 필요성 검토)
협상조건 및 쟁점검토	• 제안에 따른 기대편익 검토
	• 제안에 따른 부작용 저감방안 검토

자료: 서울특별시 도시재생본부, 2015. 도시계획변경 사전협상제도 업무편람.

(2) 사전협상 추진: 2010년 ~ 2014년

16개소의 협상대상지 선정결과 발표 후, 2009년 9월 강동 서울융합 부지의 사업제안서 제출을 시작으로 본격적인 사전협상을 추진하였다. 2010년 2월 마포 홍대역사의 사업제안서가 제출되었고, 같은 해 8월 용산 관광버스터미널의 사업제안서가 제출되는 등 2011년 4월까지 총 10개소에 대한 사업제안서를 제출하였다.

사업제안서를 제출한 10개소 중 협상과정을 거쳐 지구단위계획 결정을 위한 도시건축공동위원회 심의를 완료한 대상지는 강동 서울융합, 마포 홍대역사, 용산 관광버스터미널 부지 총 3개소이며, 나머지 7개소는 사업자의 요청에 의해 협상이 중단되거나, 제출한 사업제안서가 미비하여 본격적인 협상과정에 들어가지 못하였다.

사업제안서를 제출하지 않았거나, 제안을 철회하고 사전협상제도가 아닌 타 법률에 의한 사업으로 선회한 대상지도 있었으며, 이는 당시 부동산 시장이 상당히 침체되어 있던 경제적 상황도 상당 부분 영향을 미친 것으로 보인다.

(3) 추진현황

현재 서울시에서 사전협상 제안철회 등으로 협상대상지에서 제외된 곳이 7개소이고, 2014년 4개소가 신규 협상대상지로 선정되어 현재 총 10개소가 협상대상지로 관리되고 있으며, 10개소 중 강남 GBC 부지는 2016년 2월 협상을 완료한 후 지구단위계획 결정을 위한 행정절차를 진행 중이다.

그림 4-3 사전협상 신청 대상지(30개소)



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

그림 4-4 사전협상 대상지 선정(16개소)



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

그림 4-5 사전협상 대상지(현재)



자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

6) 서울시 사전협상제도 운용 사례

현재 서울시의 사전협상제도를 운용하여 사업이 진행되고 있는 지역은 강동 서울승합 부지, 마포 홍대역사 부지, 용산 관광버스터미널 부지, 강남 GBC 부지 등이다. 이들 부지의 사업 내용과 사전협상 진행 과정, 협상 결과와 시사점 등을 살펴본다.

(1) 강동 서울승합 부지

서울 강동구 서울승합 부지 주변은 서측의 소규모 근린상가 상권을 제외하면 저층의 주거지가 넓게 형성되어 있는 상황으로, 서울시 차고지 및 노선이전 명령(2002. 5. 15.)에 의해 도시계획시설(여객자동차정류장) 기능을 상실하였으나, 당시 트럭·관광버스 등의 주차장으로 이용 및 방치하고 있었다.

표 4-6 강동 서울융합 부지 개요



구 분	내 용
위 치	• 강동구 고덕동 210-1
면 적	• 15,900㎡
도시계획	• 제2종일반주거지역 • 도시계획시설(자동차정류장)

자료: 서울특별시 도시재생본부 내부자료.

표 4-7 토지소재지 기본정보(강동 서울융합)

토지소재지	지번	지목	면적(㎡)
서울특별시 강동구 고덕동	210 - 1	대	15,900.9

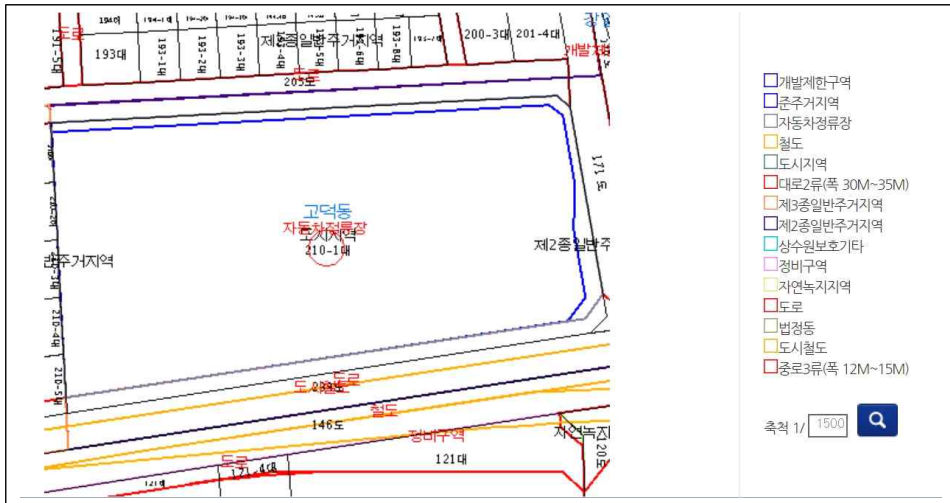
자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr>. [2016.6.25.]

표 4-8 토지이용계획(강동 서울융합)

지역·지구 등 지정여부	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지역·지구 등	도시지역, 제2종일반주거지역(7층 이하), 제2종일반주거지역(열람공고:2011.12.20.~2012.1.3.), 준주거지역(열람공고:2011.12.20.~2012.1.3.), 용도구역기타(특별계획구역27(열람공고:2011.12.20.~2012.1.3.)), 제1종지구단위계획구역(고덕택지지구), 대로2류(폭 30M~35M)(저축), 도로(저축), 자동차정류장(저축)
	다른 법령 등에 따른 지역·지구 등	가축사육제한구역(2014-06-25)(가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률), 대공방어협조구역(위탁고도:77-257m)(군사기지 및 군사시설 보호법), 과밀억제권역(수도권정비계획법), 상수원보호기타(공장설립 제한지역)(수도법), 학교환경위생 정화구역(학교보건법), (한강)폐기물매립시설 설치제한지역(한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률)
「토지이용규제기본법 시행령」 제9조제4항 각호에 해당되는 사항		〈추가기재〉 지구단위계획 결정고시 : 2006.01.17(서고시 제2006-27호) 용적률 - 200% 건축물 최고높이 - 7층 이하

자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr>

그림 4-6 토지이용계획 도면(강동 서울융합)



자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

서울시와 사전협상은 사업자가 제2종일반주거지역인 대상지를 준주거지역으로 상향하고, 도시계획시설(자동차정류장) 폐지 후 공동주택을 도입하는 계획안을 제안하였다.

공동주택 중심의 주거시설과 업무시설, 판매 및 근린생활시설과 문화·복지시설을 일부 도입하는 것으로 계획하였으며, 주거안정화 측면에서 임대주택인 장기전세주택을 94세대 건설하는 것으로 협상을 완료하였다.

협상기간은 2009년 10월부터 2011년 11월까지 약 24개월이 걸렸으며, 2009년 2월 사전협상제도가 도입된 이후 첫 협상 완료 대상지가 되었다.

그림 4-7 강동 서울융합 부지 위치 및 현황



자료: 서울특별시 도시재생본부 내부자료.

사전협상 결과, 강동구의 중심지 체계 및 상위계획과의 적합성, 주변 토지이용과의 적정성 등을 고려하여 용도지역을 준주거지역으로 변경하고, 기능이 상실된 도시계획 시설은 폐지하였다. 이에 따른 공공기여 비율은 43%를 적용하기로 합의하였다.

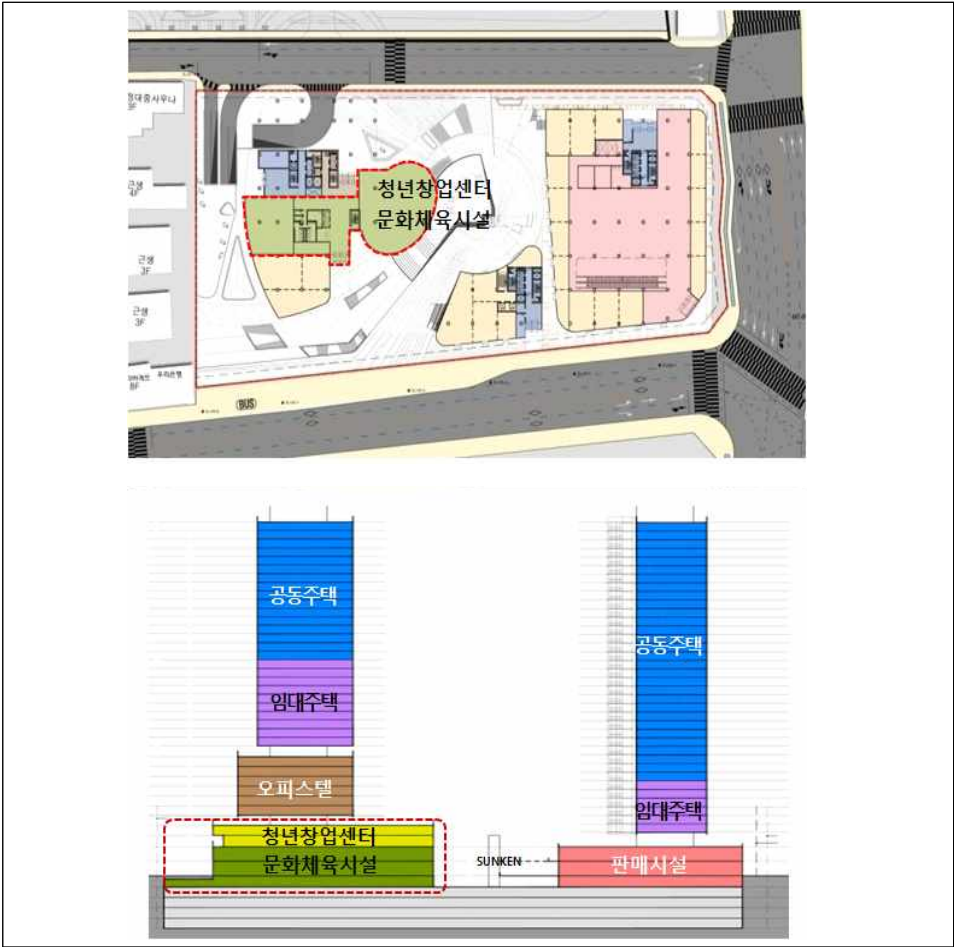
건축계획은 공동주택과 장기전세주택인 Shift를 융합·배치하고, 대상지 전·후면부를 이어주는 중앙 보행통로 및 접근성이 좋은 저층부에 문화·복지시설을 배치하기로 하였다.

사업자가 제공하기로 한 공공기여 시설은 기존도로의 확장을 위한 도로(1,265.9㎡, 8.0%)와 청년창업센터(연면적 11,400㎡, 22.4%), 문화체육시설(연면적 6,370㎡,

12.6%)이며 가액으로 환산 시 약 475억 원에 해당한다.

강동 서울융합 부지는 공공기여로 도로를 제외하면 모두 건축물로 제공하기로 결정하였는데 이는 2011년 3월 국토계획법 시행령 개정으로 가능하게 되었다. 그동안 기부채납 비율 채우기식의 시설 제공 또는 효용성이 떨어지는 자투리 토지를 공원이나 녹지로 기부채납 하는 문제점을 개선하기 위한 노력의 결과이다. 또한 강동 서울융합부지는 사례 지역에 필요한 청년창업센터 및 문화체육시설을 제공케 함으로써 공공기여의 취지에 부합한다.

그림 4-8 강동 서울융합 부지 공공기여 계획



자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

(2) 마포 홍대역사 부지

서울 마포구 홍대역사 부지는 지하에 경의선 및 공항철도가 지나가고, 지상부는 공원으로 조성될 예정인 경의선 상에 위치한다. 해당 부지는 2012년 경의선 개통 시 지하철 이용자를 위한 통로부분만 임시 개방한 상태로 이용 중이었고, 대상지 북측의 경의선 공원은 2013년 10월 착공하였다.

표 4-9 마포 홍대역사 부지 개요

	구 분	내 용
	위 치	• 마포구 동교동 190-1
	면 적	• 20,844㎡
	도시계획	• 제1·2·3종 일반주거지역, 근린상업지역 • 도시계획시설(철도)

자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

표 4-10 토지소재지 기본정보(마포 홍대역사)

토지소재지	지번	지목	면적(㎡)
서울특별시 마포구 동교동	190 - 1	철도용지	22,600.3

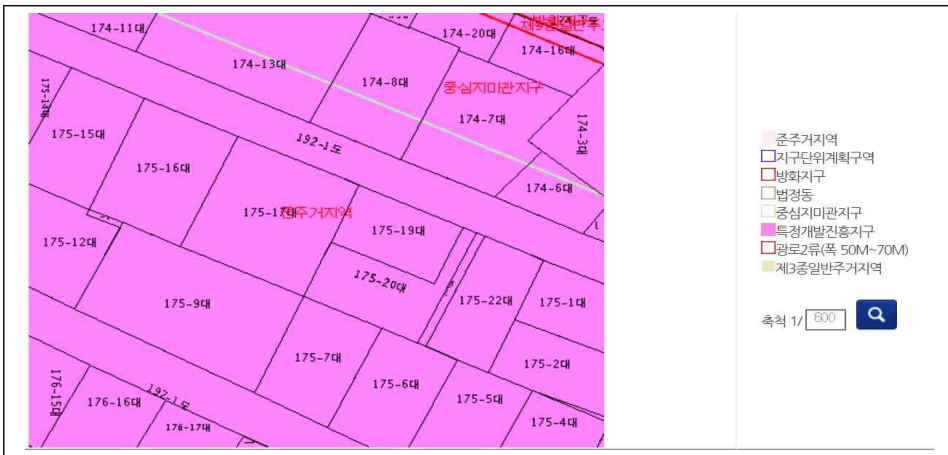
자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

표 4-11 토지이용계획(마포 홍대역사)

지역·지구 등 지정여부	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지역·지구 등	제2종일반주거지역, 제2종일반주거지역(7층 이하), 제2종일반주거지역(2014-04-03), 제2종일반주거지역(2014-04-03)(7층 이하), 제2종일반주거지역(7층 이하), 제3종일반주거지역, 준주거지역, 준주거지역(2014-04-03), 방화지구, 방화지구(방화지구폐지예정(서울특별시공고 제2014-887호), 중심지미관지구, 특정개발진흥지구, 지구단위계획구역(2014-04-03), 광로3류(폭 40M~50M)(저축), 근린공원(저축), 소로3류(폭 8M 미만)(2014-04-03)(저축), 중로2류(폭 15M~20M)(접합, 철도(저축)
	다른 법령 등에 따른 지역·지구 등	가축사육제한구역<가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률>, 대공방어협조구역<군사기지 및 군사시설 보호법>, 과밀억제권역<수도권정비계획법>, 상대정화구역<학교보건법>, (한강)폐기물매립시설 설치제한지역<한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률>
「토지이용규제기본법 시행령」 제9조제4항 각호에 해당되는 사항		해당 사항 없음

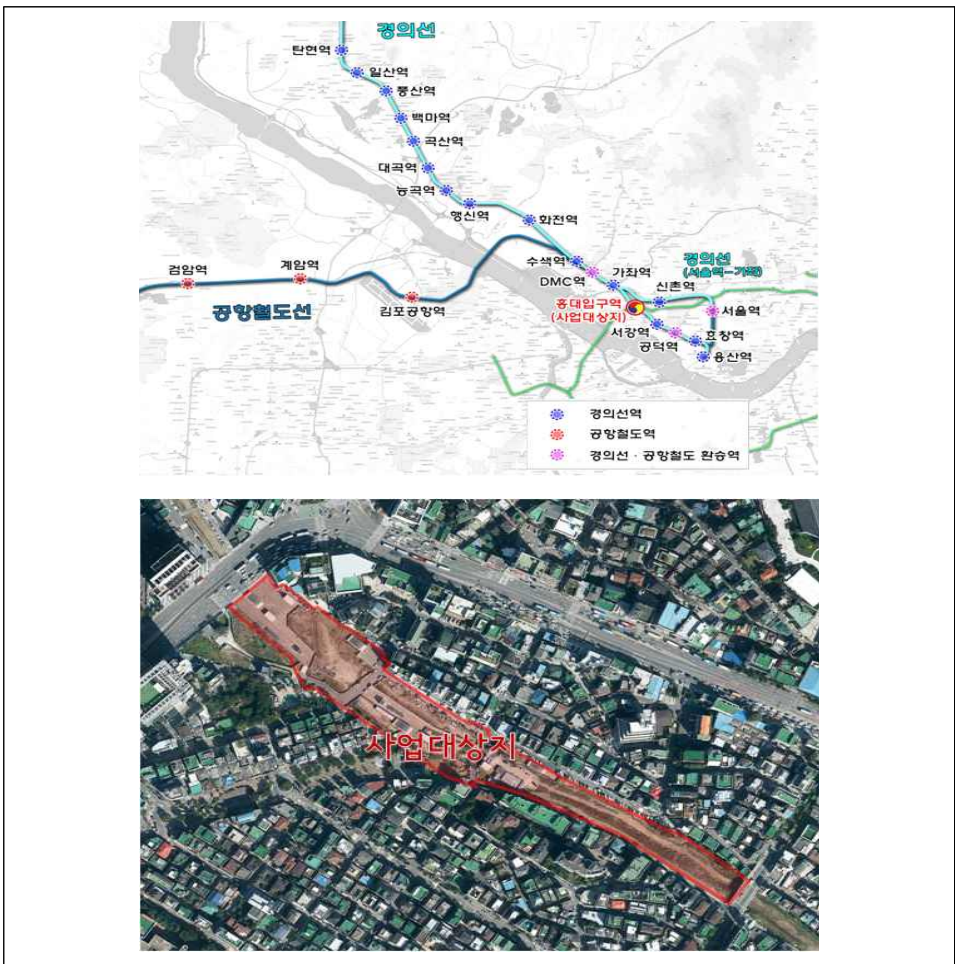
자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

그림 4-9 토지이용계획 도면(마포 홍대역사)



자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

그림 4-10 마포 홍대역사 부지 위치 및 현황



자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

개발사업자는 과거 용산선이 운행되었던 용산~가좌 구간이 폐선되고, 경의선 및 공항철도선이 지하화 추진됨에 따라, 경의선 역사 지상부에 복합개발 사업을 추진하고자 하였다. 개발사업자는 적절한 사업규모를 위해 제2종일반주거지역 위주인 대상지를 준주거지역으로 상향하고자 사전협상을 제안하였다.

지하부에 경의선 철도 역사를 건설하고 지상부는 관광숙박시설과 판매시설, 공공시설 등을 복합하여 도입하고자 하였다.

복합개발에 따른 여러 가지 부영향 해소를 위해 2010년 12월 제1차 협상조정협의회를 시작으로 2013년 6월 협상결과를 통보할 때까지 약 30개월간 협상 진행되었다.

사전협상 결과, 해당 부지를 결국 상위계획 및 중심지체계, 여건 변화 등을 고려하여 용도지역을 준주거지역으로 변경하되, 개발규모와 공원화 면적 등을 고려하여 일부 지역은 일반주거지역으로 존치하기로 결정하였다. 이에 따른 공공기여 비율은 22.5%를 적용하였다.

해당 부지는 저층 주거와 근린생활시설이 밀집한 지역에 위치하고 있어, 대규모 복합개발에 따른 상당한 부영향이 예상되었다. 그러나 개방감 확보를 위해 건축물 높이 및 배치계획을 조정하고, 주변과의 연계를 위해 주차장 계획을 비롯한 차량·보행 동선 계획을 변경하였으며, 대규모 판매시설 도입에 따라 주변 상권과의 상생이 쟁점이 되었고 이를 해결하기 위해 여러 차례 주민설명회 및 협상과정을 논의하였다. 결국 기여로 디자인 지원센터, 마포구보육센터, 일자리지원센터 등 다양한 공공시설을 설치하기로 하였다.

마포 홍대역사 부지의 지난했던 협상과정에서도 알 수 있듯이, 개발에 따른 부영향을 최소화하는 것이 협상의 중요한 쟁점으로 부각된다. 건축외관 디자인 설계 공모를 진행하여 주변지역과 조화로운 계획안을 마련했고, 철도로 단절되었던 주변도로를 연계하고 공원화에 따른 자전거 및 보행 동선의 안전성 확보를 위한 일방통행로 도입 등의 교통처리계획을 수립하였다. 또한, 주변지역 상권과 상생 협력 차원에서 대형마트 및 SSM의 입점을 불허하기로 하였고, 주변 소상공인의 우선입점기회 제공 등 상생협약을 체결하였다. 이러한 부영향 해소방안 마련을 통해 대규모 민간개발사업의 공공성을 한층 증진시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

그림 4-11 마포 홍대역사 부지 공공기여 계획



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

(3) 용산 관광버스터미널 부지

용산구 관광버스터미널 부지는 당초 터미널 기능을 상실한 상태로 장기간 방치된 후 전자상가 및 주차장으로 이용되고 있었다. 당시 계획 중이었던 용산국제업무지구와의 정합성 등을 고려하여 가로망, 용도, 밀도 등을 계획하도록 조건부 협상대상지로 선정되었다.

표 4-12 용산 관광버스터미널 부지 개요



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

구 분	내 용
위 치	• 용산구 한강로3가 40-696
면 적	• 18,953.7㎡
도시계획	• 일반상업지역 • 도시계획시설(자동차정류장)

표 4-13 토지소재지 기본정보(용산 관광버스터미널)

토지소재지	지번	지목	면적(㎡)
서울특별시 용산구 한강로3가	40-696	대	18,953.7

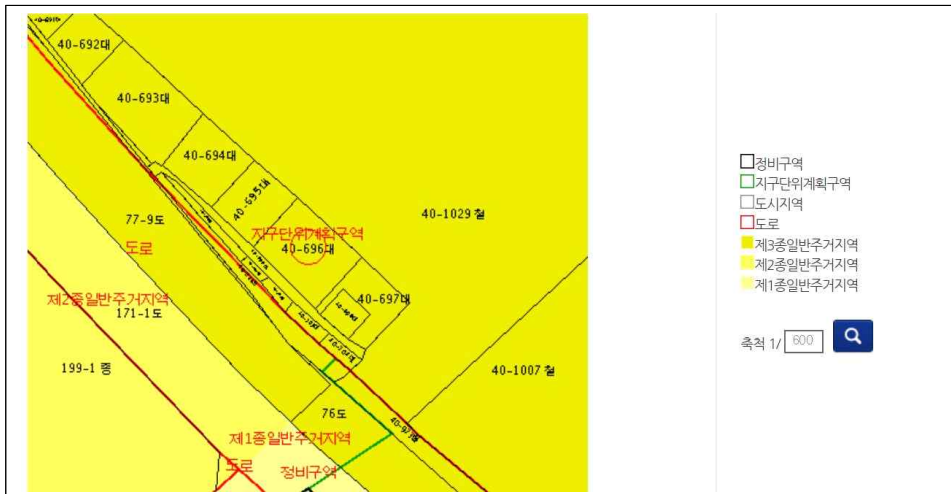
자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

표 4-14 토지이용계획(용산 관광버스터미널)

지역·지구 등 지정여부	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지역·지구 등	도시지역, 제3종일반주거지역, 지구단위계획구역(2016-01-14)(용산지구)
	다른 법령 등에 따른 지역·지구 등	가축사육제한구역<가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률>, 대공방어협조구역(위탁고도 : 77-257m)<군사기지 및 군사시설 보호법>, 과밀억제권역<수도권정비계획법>, (한강)폐기물매립시설 설치제한지역<한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률>
「토지이용규제기본법 시행령」 제9조제4항 각호에 해당되는 사항		해당 사항 없음

자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

그림 4-12 토지이용계획 도면(강동 서울승합)



자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

용산 관광버스터미널 부지의 도시계획시설(자동차정류장)을 폐지하고, 인접한 국제업무지구의 지원기능을 담당할 관광숙박시설과 판매시설의 도입을 위해 협상을 제안하였다. 인접한 용산역과의 보행통로 계획 및 국제업무지구를 고려한 진출입 계획, 시각적 개방감 확보를 위한 건축계획 등의 조정이다. 협상은 2011년 10월부터 2013년 8월까지 약 22개월간 진행되었다.

그림 4-13 용산 관광버스터미널 부지 위치 및 현황



자료: 서울특별시 도시재생본부, 내부자료.

사전협상 결과, 용산구 관광버스터미널 부지의 도시계획시설을 폐지하는 조건으로 공공기여 비율은 35%를 적용하였다. 과거 도시계획시설 결정을 위해 주거지역에서 상업지역으로 용도지역을 변경한 특수한 이력을 고려한 것이다.

공공기여로 제공하기로 한 시설은 대상지내 기반시설 토지(3,991㎡, 21.05%)와 대상지 외에 위치한 건축물(공공청사, 연면적 6,003㎡, 13.95%)로서 가액으로 환산 시 약 1,126억 원에 해당한다.

용산 관광버스터미널 부지의 사전협상은 2012년 4월 국토계획법 및 시행령 개정으로 공공기여의 제공범위와 제공방법이 대폭 확대되면서 사업부지 외에 위치한 건축물을 공공기여로 제공 가능한 사례이다. 이에 따라 용산 관광버스터미널 사전협상 과정에서 사업자는 사업성을 높이고, 공공은 필요한 시설을 적정 위치에 확보하기 위한 폭 넓은 대안을 가지고 협상을 진행할 수 있었다.

그림 4-14 용산 관광버스터미널 부지 공공기여 계획



자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

(4) 강남 GBC 부지

강남 GBC(Global Business Center) 부지는 정부의 2005년 공공기관 지방이전 계획 발표에 따라 2014년 나주로 이전하기 전까지 한국전력공사 본사로 이용되고 있었다.

표 4-15 강남 GBC 부지 개요



구 분	내 용
위 치	• 강남구 영동대로 512
면 적	• 79,341㎡
도시계획	• 제3종일반주거지역, 일반상업지역

자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

표 4-16 토지소재지 기본정보(강남 GBC 부지)

토지소재지	지번	지목	면적(㎡)
서울특별시 강남구 삼성동	167	대	79,341.8

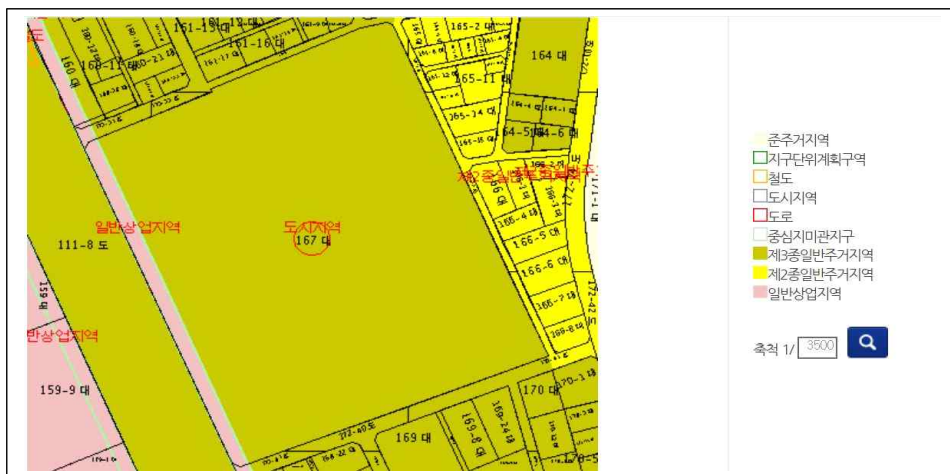
자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

표 4-17 토지이용계획(강남 GBC 부지)

지역·지구 등 지정여부	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지역·지구 등	도시지역, 일반상업지역, 제3종일반주거지역, 공용시설보호지구, 공용시설보호지구(폐지_안), 중심지미관지구, 지구단위계획구역(2015-05-21)(국제교류복합지구), 도로(접합)
	다른 법령 등에 따른 지역·지구 등	대공방어협조구역(위탁고도:77-257m)〈군사기지 및 군사시설 보호법〉, 과밀억제권역〈수도권정비계획법〉, (한강)폐기물매립시설 설치제한지역〈한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률〉
「토지이용규제기본법 시행령」 제9조제4항 각호에 해당되는 사항		〈추가기제〉 건축선지정(도로경계선에서3미터후퇴)

자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

그림 4-15 토지이용계획 도면(강남 GBC)



자료: 서울시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016.6.25.]

대상지는 상위계획상 도심지역에 위치하며, 2014년 지방이전 및 2015년까지 부지를 매각해야 하는 특수한 상황인 점 등을 고려하여 공공의 선제적 방향 제시를 통해 효율적 토지이용 도모가 필요했고, 서울시는 2014년 4월 종합발전계획을 발표하였다. 종합발전계획에서 대상지에 도입이 필요한 용도, 규모 등의 가이드라인을 제시하였고, 이를 바탕으로 사전협상을 진행한 결과 8개월 만에 협상을 완료하였다.

그림 4-16 강남 GBC 부지 현황 및 종합개발계획





자료: 서울특별시 도시재생본부. 내부자료.

사전협상 결과, 제3종일반주거지역을 일반상업지역으로 변경하되, 도시기본계획 및 종합발전계획에서 제시한 국제 업무·MICE 중심지 육성을 위한 업무시설, 숙박시설, 판매 및 전시시설 등을 계획하는 것으로 협상을 마무리하였다. 해당 부지의 공공기여 비율은 36.75%이며 가액으로 환산 시 약 17,491억 원에 해당한다.

세부적인 공공기여 사용처는 현재까지도 논의 중인 상황이나, 종합발전계획에서 필요하다고 제시했던 교통인프라 및 종합운동장 정비, 탄천·한강 환경 개선 등에 상당부분 사용될 것으로 보이며, 기반시설 설치비용으로도 일부 제공될 것으로 전망된다.

강남 GBC(Global Business Center) 부지는 협상대상지 중 처음으로 공공에서 선제적인 기본구상(가이드라인)을 제시하였고, 이를 바탕으로 협상이 진행된 사례이다. 대상지 면적이 약 8만㎡로 대규모 부지이기도 했지만, 서울의 도심 지역이자 공공기관 이전 대상지로서 경쟁력 강화를 위해 서울시 차원의 전략적인 개발이 필요했던 요인이기도 하다. 또한, 2012년 4월 국토계획법령 개정에 따라 확대된 공공기여 제공방법 및 제공범위 관련 규정을 전반적으로 적용한 첫 사례이기도 하다. 대상지 또는 인접한 지역을 대상으로 활용했던 공공기여를 지역거점개발에 부합하는 광범위한 범위 내에서 다양한 방법으로 활용함으로써 개발의 혜택을 공유할 수 있는 제도적 시스템이 마련되었다.

그림 4-17 강남 GBC 부지 공공기여계획(안)



자료: 서울특별시 도시재생본부 내부자료.

7) 계획이익 조정수단으로써 사전협상제도의 주요 정책적 시사점

(1) 공공 측면

① 대규모 민간 개발의 공공성 확보 가능

공공의 측면에서 계획이익 조정수단으로써 사전협상제도는 대상지 선정부터 계획 수립까지 적극 참여함으로써 민간 개발의 공공성을 확보 할 수 있다. 공공에서 민간부지를 도시계획적 측면에서 조정하기란 쉽지 않으며, 민간이 원하는 토지이용이 어떤 것 인지를 잘 알지 못할 뿐만 아니라, 안다고 하더라도 이를 바로 수용할 수 없는 경우가 대부분이다.

사전협상제도는 이러한 민간부지를 대상으로 도시계획 변경이 타당한 부지를 협상대상지로 선정하고, 건축계획, 교통처리계획, 공공기여계획 등을 협의하여 조율한다. 공공은 향후 도시계획안이 수립될 때까지 철저하게 공공성과 공익성을 확보하기 위해 적극적으로 참여한다. 또한 공공이 도시계획 변경 후에 민간의 개발을 기다리는 종전 시스템과는 달리 사전협상제도는 구체적인 계획을 확인한 이후 도시계획을 변경할 수 있다. 즉 민간의 개발계획안을 구체적으로 확인하고 조정하며, 계획안대로 이행될 것이란 객관적 사실에 근거하여 도시계획을 변경한다.

협상과정을 통해 구체적 계획안을 확인·조정하고, 협상결과를 토대로 지구단위계획 결정절차를 이행하게 되며, 지구단위계획 결정고시는 건축행위가 발생하는 건축허가 시점에 하게 된다. 이는 민간사업자의 사업실행을 독려함과 동시에 공공성을 담보하기 위한 수단이기도 하다. 또한, 공공기여 이행방안이 어느 정도 담보된 시점에서 도시계획을 변경함으로써 특정 사업자에게 특혜를 줬다는 의혹을 불식시키는 측면도 있다.

② 사회적 합의시스템 마련

도시계획 변경에 대하여 공공과 민간이 협상할 수 있다는 변화는 기존 일방적이고 수동적인 방식에서 쌍방적이며 적극적인 방식으로 도시관리 시스템이 전환되었다는 것을 의미한다. 그간 도시계획은 공공의 고유한 권한이며, 공공이 승인권자, 허가권자로서 규제자 역할을 했다면 민간은 피규제자로서 입장이었다고 할 수 있다. 하지만 사전

협상제도 틀 내에서 민간은 공공이 정한 도시계획을 주어진 것으로 보기보다는 변경 가능한 것으로 인식하게 되었고 공공에 제안할 수 있으며, 공공은 규제자가 아니라 협상 당사자로서 역할을 하게 된다. 게다가 다양한 분야의 전문가와 시민 등이 협상결과 뿐만 아니라 협상과정까지 관심을 가지게 되었고 직접 참여하거나 간접적으로 의견을 제시할 수 있게 되면서, 사전협상제도라는 것이 공공과 민간만의 협의시스템이 아닌, 사회적 공감대를 형성해 나가는 종합적 합의시스템이 마련되었다고 평가할 수 있다.

③ 부영향의 최소화

사전협상제도는 기존 도시계획 결정절차를 대체하는 것이 아니라, 기존 절차에 협상 과정을 추가한 제도이며, 협상과정은 그 자체로 계획을 검토하여 문제점을 도출하고 대안을 모색하는 과정이기도 하다. 따라서 도시계획 결정절차 이행 전에 대규모 부지 개발에 따른 다양한 부영향을 검토할 수 있고, 전문적 검토를 수행하여 합리적인 해소 방안 마련도 어느 정도 가능하다. 갑작스런 용도지역 변경에 따른 지가의 급등, 소규모 상권이 형성된 지역에 대규모 점포의 입점, 상습적인 교통 정체지역에서의 고밀개발 등 부영향의 유형도 다양할 뿐만 아니라, 부영향을 바라보는 시각에 따라 그 해소방안도 다양할 수 있다. 따라서 전문가와 시민 의견 및 관련 기관·부서의 의견을 취합하고 협상조정협의회 또는 협상정책회의 등에서 일괄 조정할 수 있는 사전협상제도의 특성은 부영향을 최소화하는데 합리적이라 할 수 있다.

대규모 부지에 대한 도시계획 변경과 고밀개발로 인한 부영향을 모두 예측해서 해소하는 것은 불가능 할지 모르나, 예상되는 부영향을 최소화하기 위한 방안을 검토하는 절차나 시스템이 있다는 것은 정책적으로 유의미하다.

(2) 민간 측면

① 개발사업의 예측가능성 증대

민간의 측면에서 사전협상제도는 도시관리계획 변경 및 공공기여 기준을 먼저 제시하기 때문에 개발사업의 예측 가능성을 증대할 수 있다. 개발사업을 추진하려고 하는

민간사업자에게 중요한 부분은 (전략적 개발 목적이 있는 경우에는 예외이지만) 사업성이며, 사업성 확보 여부에 따라 사업추진 가부가 결정되고, 일단 사업을 추진하게 되면 적지 않은 비용의 지출이 따르기 마련이다.

즉 도시관리계획 변경 및 공공기여 제공량을 예측할 수 없는 상황이라면 사실상 사업추진이 불가능한 것과 마찬가지다. 사전협상제도에서는 이러한 불확실성을 사전에 해소시켜 줌으로써 개발사업의 예측가능성을 높였다는데 큰 의의가 있다. 협상대상지 선정과정에서 도시계획위원회 자문을 거치게 함으로써 향후 용도지역 등 도시관리계획 변경 가능 여부를 사전에 검토할 수 있고, 용도지역 변경 정도에 따른 공공기여 비율을 명확하게 제시함으로써 사업성을 가늠해볼 수 있도록 한다. 또한 민간은 관련부서와 협의, 각종 심의절차로 사전검토가 가능하다. 기존 도시계획 및 행정 체계에서는 용도지역 변경에 따른 각종 업무협이나 부서 간 이견 조정을 사업자가 떠맡는 사례가 많았으나, 사전협상제도에서는 협상단이 관련부서 협의와 이견 조정을 위한 창구 역할을 수행하기 때문에 협상과정에서 다양한 문제를 다룰 수 있다.

도시관리계획 변경과 건축 등의 심의 과정이 단계적으로 진행되어 동일한 개발 건의 심의 기간이 길어지거나 결과 예측이 어려운 문제는 협상과정에서 도시관리계획 변경 심의나 건축심의에 준하여 개발계획이 조정되기 때문에 각종 심의절차가 간소화될 수 있다. 그리고 사전협상 대상지 선정절차 진행에 2개월, 협상기간 6개월 등 각 절차마다 기한을 규정함으로써 사업자의 입장에서 도시관리계획 변경 여부와는 별도로 개발 일정에 대한 예측가능성을 증대시킬 수 있다. 물론 협상과정에서 정해진 기한보다 길어질 수는 있으나, 협상완료 후 행정절차 이행 등 사업시행에는 확실히 신속하게 진행할 수 있다.

② 도시계획 수립과정 참여

도시계획 측면에서 창의적 계획을 제안할 수 있다. 협상이라는 제도적 장치를 통해 민간의 창의적이고 참신한 아이디어를 도시계획 수립과정에 반영할 수 있다. 민간부지인 만큼 사업자는 공공에 기여할 부분 외에는 자신이 생각하는 사업계획 위주로 계획안을 마련하고, 협상을 통해 계획안을 조정해 나가기 때문에 창의적인 제안이 가능하다. 이를 통해 공공은 한정된 예산과 민간부지라는 점 때문에 겪었던 소극적 도시계

획을 민간의 창의적 계획안을 토대로 공공성을 가미한 다양한 계획안을 검토·수립할 수 있다.

합의 형성을 통해 합리적 도시계획을 수립할 수 있다. 사전협상제도는 공공과 민간이 동등한 입장에서 계획안에 대하여 협상을 진행하게 되고, 제3자의 시각을 가진 외부 전문가가 협상조정협의회에 참여하여 계획안의 공정성을 더해가는 시스템으로 운영된다.

협상과정에서는 관련 기관·부서와 협의하고, 도시관리계획 변경 등과 관련된 각종 위원회의 자문절차도 이행하게 되며, 광범위한 사회적 합의 형성이 필요한 경우에는 다양한 분야의 전문가 의견뿐만 아니라, 주민설명회 등을 통해 의견을 수렴하기도 한다.

사전협상제도가 표방했던 계획의 공공성과 협상내용의 공정성을 확보하기 위해 협상 과정에서 다양한 이해 관계자와 협의하고 의견을 듣는 과정을 거침으로써 사회적 합의를 도출할 수 있다.

(3) 사회적 측면

① 지역 활성화 도모

사회적 측면에서 사전협상제도는 지역활성화를 도모할 수 있다. 도심지역 및 지역중심지역 등이 지역의 거점기능을 수행하기 위해서는 저이용 미개발 지역의 개발을 촉진할 필요가 있다. 그럼에도 용도지역이나 각종 건축제한 등으로 지역거점 개발을 위해 필요하고 사업자의 사업실현을 위해서도 필요한 소위 ‘좋은 개발’을 실현하기에는 한계가 있었다.

향후 공공성 있는 계획안과 사업자가 생각한 계획안의 접점을 협상과정을 통해 도출함으로써 해당 지역을 활성화하고 지역균형발전을 도모할 수 있는 개발을 실현하는 수단으로서 사전협상제도가 큰 역할을 할 것으로 보인다.

② 사회적 시설의 효용 극대화

저성장 경제에 따른 정부재원 부족 등으로 사회기반시설 투자에 애로가 발생할 수

있는 반면 기존 도시의 기반시설들이 노후화되거나 기능이 쇠퇴하고 있다. 사전협상제도는 이러한 사회적 시설의 재생 측면에서도 효과적인 대안이 될 수 있다. 사전협상을 통해 현재 저이용 되거나 사실상 기능이 상실된 시설 또는 부지를 복합용도로 개발하거나 고도화함으로써 사회적 시설의 효용을 극대화시킬 수 있기 때문이다.

2. 계획이익 조정의 해외 사례: 영국

1) 영국의 계획이익환수 제도 체계

(1) 계획이익환수 제도의 역사

영국의 개발이익환수의 역사는 1427년 해안공사의 결과로 이익을 얻은 자들에게 방조공사 비용의 일부를 부과한 것이 영국 최초의 개발이익환수로 여겨지고 있다³⁾.

계획이익의 경우 도시계획 결정 및 변경으로 증가한 토지가치의 50%를 환수하도록 규정했던 1909년 주택 및 도시계획법(Housing and Town Planning Act)을 시초로 볼 수 있다. 이는 1932년 도시 및 농촌 계획법(Town and Country Planning Act)에서 도시계획구역 내 도시계획 결정 및 변경으로 증가한 토지가치의 75%를 환수하는 제도로 발전한다⁴⁾.

1942년 Uthwatt Committee의 Land Utilisation에 대한 보고서에서는 토지가치 증가분 일부의 사회적 환수의 정당성을 강조한다⁵⁾.

제2차 세계대전 이후 1947년 노동당 정부는 Town and Country Act 개정을 통해 개발권을 국유화한다. 여기서 개발행위허가를 득한 경우에만 개발이 가능하도록 명시하여 공공사업을 통한 토지가치 증가 뿐 아니라 토지이용변경 등 도시계획변경과 관련하여 발생하는 계획이익도 환수대상으로 명시하였다.

3) 정희남, 김승중, 周藤利一, W. McCluskey, O. Connellan. 2003. 일본과 영국의 개발이익환수제도. 경기: 국토연구원 2003-25: 123

4) 정희남, 김승중, 周藤利一, W. McCluskey, O. Connellan. 2003. 일본과 영국의 개발이익환수제도. 경기: 국토연구원 2003-25: 124.

5) Austin Robinson. 1943. The Scott and Uthwatt Reports on Land Utilisation. *The Economic Journal*, v.53 n.209: 28-38.

(2) 전후 계획인허가를 통해 발생하는 토지가치 상승분 환수제도의 변화

1947년 Development Charge는 The Town and Country Planning Act 1947은 허가 받은 가치(value with permission)와 현행 이용 가치(existing use value)의 차이를 Development Charge로 산정하여 100% 환수하였다. 이는 지방정부의 계획 결정에 따른 토지가치의 상승(betterment)을 토지 소유주가 아니라 지역 공동체(community)에 건네주자는 목적이었다. 운영의 복잡성과 개발사업의 위축, (토지는 제외하고) 상업용에만 적용하는 문제가 있었다.

1967년 Betterment Levy는 The Land Commission은 순개발가치(net development value)의 40%를 Betterment Levy로 산정하여 환수하였다. 여기서 순개발가치는 시장가치(market value)와 기본가치(basic value)의 차이이다. 지역공동체에서 발생한 개발가치의 상당 부분을 지역공동체에 되돌려주자는 목적이다. 불확실성, 시기, 토지 접근의 감소 등의 문제가 있었다.

1973년 Development Gains Tax는 개발에 따른 이익 중 52~82%를 환수하였다.

1976년 Development Land Tax은 순개발가치의 80%를 환수하였다. 지역의 노력 또는 투자로 발생한 토지의 가치 상승을 지역공동체에 반환시키자는 목적이었다. 여기서 순개발가치는 처분 수익(disposal proceeds)과 기본 가치 중 최고 가(highest basic value)의 차이이다. 기본 가치를 기본 A, 기본 B, 기본 C로 분류하였다. 여기서 기본 A는 취득 비용, 개선 지출, 다른 비용의 합이며, 기본 B는 처분 당시 현재 이용 가치와 개선 지출의 합의 110%이다. 그리고 기본 C는 취득 비용과 개선 지출의 합의 110%로 산정하였다.

이후 1990 Town and Country Planning Act, Section 106이 발표되었다. 최근에는 Planning Gain Supplement가 논의⁶⁾되었다. 지역사회의 계획 (변경) 결정에 따라 나타나는 토지가치의 상당한 상승으로 발생하는 부(이익)를 해당 지역사회에서 보다 광범위하게 공유할 목적이었다.

2010 Community Infrastructure Levy 도입되었다. 영국의 지난 100여 년 동안 노동당 집권시기에는 추정된 계획이익의 일부를 공공이 환수하는 제도를 만들고 보수당

6) Barker. 2003. ; Oxley. 2006.

집권시기에는 제도가 폐지되는 과정을 반복하였다. 그러나 1990년 이후 사전협상을 통해 기부채납 형식으로 환수하는 형태는 정권 변화와 상관없이 지속되고 있다. 계획 허가 시 지자체 도시계획부서와의 협의를 통해 추정 이익의 일부를 저렴주택 (affordable housing⁷⁾) 및 도시계획시설 등으로 기부채납하는 방식으로 환수하는 제도는 지속적으로 유지되고 있다.

표 4-18 영국의 개발가치 부과금과 관련한 유형

연도	부과금	부과금 징수기관	부과율	총부과 (명목)금액	총부과 (실질)금액	토지 취득기관	토지 취득
1947 ~1952	개발부담 (development charge)	중앙토지국 (Central Land Board)	100%	800만 파운드 (1952년)	1억 7200만 파운드	중앙토지국	35 곳 (강제수용 명령)
1967 ~1970	개발부과금 (betterment levy)	토지위원회 (Land Commission)	40~80%	3200만 파운드 (1969 ~1970)	3억 5600만 파운드	토지위원회	2800 에이커
1974 ~1976	개발이익세 (development gains tax)	국세청 (Inland Revenue)	82%(개인), 52%(기업)	8000만 파운드(매년)	-	-	-
1975 ~1986	지방 토지 계획과 개발 토지세 (community land scheme and development land tax)	국세청 (지자체에서 순과세를 징수)	66~80% (60%로 축소: 1980년)	6800만 파운드 (1983 ~1984)	1억 4700만 파운드	지방 계획당국 (웨일스는 토지청)	2357 에이커

출처: Crook, et al. 2015. Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing. Wiley-Blackwell: 47.

(3) 계획이익환수 제도 현황

① 계획의무(Planning Obligation)

계획의무는 1990년 개정된 Town and Country Planning Act 제106조에 근거한 사전협상식 기부채납제도다. 1976년 도입되었던 Development Land Tax가 폐지되자 지

7) affordable housing은 저소득 및 취약계층을 위해 공급되는 공공임대주택인 사회주택(social housing)을 주로 의미했으나 2010년 이후 영국에서 그 의미가 점차 확장되어 중저소득층을 위해 공급되는 시장가격 이하의 분양주택을 포함한 개념으로 쓰이고 있음; 저렴주택 번역에 관해서는 박준·손정원, 2008. 참고; 저렴주택 개념 확대에 관해서는 오도영 외, 2015. 참고.

방정부가 개발사업자에게 개발 시 협상을 통해 도시기반시설을 의무적으로 설치하도록 하는 계획의무 개념이 핵심이다.

현재까지 유지되고 있는 이 제도를 통해 많은 저렴한주택(affordable housing)과 커뮤니티 기반시설이 공급되었다. 2007/2008 회계연도 기간에 잉글랜드에 공급된 저렴한 주택의 절반 이상이 계획의무를 통해 공급되었다⁸⁾.

주로 대규모 주택개발이나 혼합개발에 적용되었으며, 개별 주택 개발이나 대부분의 상업용 개발에는 적용되지 않는다. 사회주택을 포함한 저렴한주택이나 방문자센터와 같은 커뮤니티 시설을 확충하는데 이용되었다.

현재 계획이익 관련 주무부처인 Department of Communities and Local Government, DCLG에서 규정하는 계획의무(planning obligations)의 요지는 다음과 같다. 즉 보통 “Section 106 agreements”라고 불리며 이는 개발사업자의 개발계획제안서를 도시계획부서가 심의하는 과정에서 ‘development contributions’라는 형태로 계획이익의 일부를 공공에 환수하는 기제이다. 법률 자체는 개발이 주변에 미치는 영향을 완화하는 것(다시 말해 그 영향을 수용할 수 있는 기반시설을 충분히 공급하는 것)에 초점을 두고 있다.⁹⁾

② 지역기반시설부담금(Community Infrastructure Levy; CIL)

협상과정에 소요되는 시간과 물납형태의 비효율성 등에 대한 비판에 근거하여 2008년 Planning Act에서 부과금 형태의 기반시설부담금 제도가 도입되어 2010년부터 시행되었다. 계획의무에 비해 더욱 공평하고, 빠르고, 확실하고, 투명한 제도로 도입되었다¹⁰⁾. 물납이 아닌 부담금이라는 형태는 기존 계획의무에 비해 개발사업 시행자에게 확실성을 줄 수 있다.

현재 100㎡ 이상의 주거용 개발과 관련된 계획허가 시 지역기반시설부담금으로 물리적 기반시설을 비롯하여 공원, 보건시설 등의 공동체 기반시설의 공급을 위해 부과하고 있다. 모든 신규 건물 총 면적을 반영하여 계산하며 이때 사회주택 공급은 예외가

8) Burgess et al. 2013: 5.

9) Department of Communities and Local Government. 2013. *Section 106 Affordable Housing Requirements. Review and Appeal*. London: Department of Communities and Local Government.

10) Burgess et al. 2013: 7.

될 수 있다.

계획의무가 지역기반시설부담금으로 대체되었다기보다는 보완 및 강화되었다고 볼 수 있으며, 지역기반시설부담금을 부과금형태로 도입하여 계획이익환수제도가 더욱 유연화 되었다.

일례로 2012년 런던올림픽 주경기장 주변 재개발 사업 시 사업 주관기관인 London Thames Gateway Development Corporation에서는 해당 지구의 주택사업 시행자에게 주택 한 호 당 2000파운드(약 340만원)씩 부담금 형태로 환수하여 인근 기반시설 공급에 활용하였다.

여기서 전술한 계획의무와 지역기반시설부담금의 관계를 살펴보자.

2010년도에 도입된 지역기반시설부담금은 계획의무를 보완하는 개념이다. 즉 지역기반시설부담금은 특정 개발 후에 인근 지역에 미치는 영향을 완화하는데 초점이 맞춰진 계획의무보다 더욱 넓은 범위의 영향을 완화하고자 도입되었다. 하지만 특정 개발사업자에게 같은 기반시설에 대해서 계획의무와 지역기반시설부담금을 중복으로 적용하지 않도록 한다. 이는 두 기제간의 균형이 지역 및 개발사업 종류에 따라 다르기 때문이다.

PAS(Planning Advisory Service)¹¹⁾에서는 계획이익환수 제도에 있어서 기존의 계획의무에 더하여 2010년에 추가로 지역기반시설부담금이 제정됨으로 인해 발생하는 제도도입 초기의 문제를 완화하기 위해 계획의무-지역기반시설부담금의 관계와 실무를 지역기본계획의 틀 안에서 설명하고 이를 지방정부 도시계획담당 등 관련 부서들과 공유하고 있다.

③ 공공도로 기여(Highway Contribution)

공공도로 기여는 1980년 개정된 공공도로법 제278조 및 제38조에 따른다. 즉 개발로 인한 인근 공공도로의 용량 등에 미치는 영향 등으로 개발사업 제안이 거부될 경우, 개발시행자는 기존 공공도로 개선작업을 수행함으로써 개발사업 제안이 통과될

11) PAS, Planning Advisory Service는 영국 도시계획 관련 공공 자문기구로서 DCLG 자금 지원하는 Local Government Association 의 일부이며 PAS는 지역 도시계획부서가 효율적이고 효과적인 도시계획 서비스를 제공할 수 있도록 지원하며 이를 개선하는 역할을 하고 있음

수 있다.

관련된 공공도로 개선사업에는 차선 조정, 로터리, 신호등, 우회전 차선 등이 포함된다. 사업 전에 개발시행자는 도로개선공사에 관한 도면을 제출해야 하며 도로건설비용을 충당할 수 있는 채권을 준비해야한다.

④ 조세

조세에 따른 계획이익환수 방법은 지방정부세, 상업용 부동산 보유세, 양도소득세, 상속세 및 증여세 등으로 분류할 수 있다.

먼저 영국의 지방정부세(Council Tax)는 주민세와 재산세가 결합된 형태의 과세이며 주거용 부동산 가치에 따라 지방정부에 납부하는 일종의 부동산보유세로서 부동산 가치에 따라 분류된 등급에 따라 세금이 결정된다. 지방정부세액은 1991년에 전수 조사를 통해 산정한 부동산 가치에 따른 등급을 기초로 매년 인플레이션 등을 고려하여 각 지방정부에서 결정하는 영국의 대표적 지방세이다.

도시계획변경, 공공투자, 도시성장 등의 변화에 따라 상승하는 부동산 가치의 일부를 세금의 형태로 환수한다는 면에서 계획이익환수적 측면이 있지만, 납세 주체가 주택소유주가 아닌 거주인으로 되어 있는 문제가 있다. 2014-2015 회계연도 지방정부세액은 246억 파운드(약 42조원)로 영국 전체 세액의 3.8% 수준이다¹²⁾.

둘째, 상업용 부동산 보유세(Business Rate)는 상업용 부동산 가치에 따라 부과되며 중앙정부가 부동산 평가청(Valuation Office Agency: VOA)을 통해 관리된다. 부동산 평가청은 각 상업용 부동산의 임대가치를 산정하여 이를 과세표준으로 정하며, 임대가치는 보통 5년 주기로 평가한다. 2014-2015년 회계연도 세액은 229억 파운드(약 39조원)이며 이는 영국 전체 세액의 3.53% 수준이다¹³⁾.

부동산가치 재산정 주기도 상대적으로 짧고 임대수익에 기초한 가치평가 등 상승하는 부동산가치를 잘 반영하고 있어 계획이익환수적 측면이 있다. 국세에 귀속되는 부동산 보유세이나, 2012년 지방정부재정법(Local Government Finance Act)에 기초하

12) DCLG. 2015. Collection rates and receipts of council tax and non-domestic rates in England 2014-15. DCLG: 4.

13) DCLG. 2015. Collection rates and receipts of council tax and non-domestic rates in England 2014-15. DCLG: 4.

여 2013년부터는 상업용 부동산 보유세 상승분의 절반이 지방정부 몫으로 남게 된다.

셋째, 양도세(Capital Gain Tax)는 1967년 Finance Act에서 도입되어 부동산의 매입과 매각 시 차액에 대한 과세이며 역시 중앙정부가 관리한다. 매도와 매입 시 부동산 가치 차액의 일부를 과세하는 방법으로 계획이익환수적 측면이 강하다.

넷째, 상속세(Inheritance Tax) 및 증여세(Gift Tax)는 매각이 아닌 상속 등의 방법으로 재산이 이전될 경우에 부과하는 과세로서 부동산도 과세 대상에 포함된다. 계획이익환수 측면에서 봤을 때, 이들은 양도소득세의 보완적 성격도 가지고 있다.

2) 계획의무와 지역기반시설부담금

(1) 개발계획 실행가능성(viability)

개발계획의 실행가능성에 영향을 미치는 요인은 크게 다음과 같다. 즉, 지역기본계획(Local Plans), 도시설계, 저렴주택, 오픈 스페이스 및 지속가능성 추구하고 관련된 정책 등 개발 비용에 영향을 미칠 수 있는 다양한 정책, 계획제안(Planning application) 과정에서 도시계획부서(planning authority)의 검토, 지역기반시설부담금, 계획의무조항 등이 있으며 이를 종합적으로 고려해야한다.

국가도시계획정책규정(National Planning Policy Framework, NPPF¹⁴⁾)에서는 개발사업의 실행가능성과 계획이익 환수의 균형을 강조하고 있다. 개발사업 실행가능성에 관한 국가도시계획정책규정 조항에서는 계획이익 환수를 포함한 도시계획의 적용에 있어서 지속가능한 발전을 위해 사업실행가능성에 대한 보장이 강조되고 있다.

예컨대 국가도시계획정책규정 173조에서는 저렴주택 공급, 건축 기준, 기반시설 공공기여 부분을 개발시행자의 사업비용에 포함시켜야함을 강조하고 있다. 국가도시계획정책규정 제175조에서는 지역기반시설부담금이 지역계획에 부합되도록 적용되어야 하

14) National Planning Policy Framework는 2012년 제정된 영국 잉글랜드 국가도시계획정책규정으로서 주요 내용은 다음과 같다. i) 지속가능한 발전 달성 Achieving Sustainable Development 항목에서 경제전략, 도심활성화, 지역경제 발전, 지속가능한 교통, 통신 인프라, 고품질 주택, 도시설계, 그린벨트 보호, 기후변화 대응, 자연보호, 역사유적 보호, 자원의 지속가능한 이용 등 13가지 세부항목, ii) 계획 수립 Plan-making 항목에서 지역계획 지역기본계획(Local Plans) 수립 (주택, 지역경제, 기반시설, 자연자원, 국방, 환경, 역사 환경, 보건, 공공안전, 개발계획 수행가능성 포함), 행정경계구역 간 전략적 계획, 지역계획 평가, 근린 계획 등 4가지 세부항목, iii) 결정과정 Decision-taking 항목에서 개발계획 신청 전 단계의 공공 개입, 개발계획 신청 결정, 지역 상황에 맞는 도시계획 규제, 도시계획 조건 및 계획의무, 집행 등 5개 세부항목 등

고, 새로운 개발계획을 지원하고 인센티브를 줄 수 있도록 운용되어야 하며 동시에 근린 기반시설 지원을 위해 충분한 자금을 확보해야 한다고 강조한다. 제176조에서는 개발계획의 실행가능성을 위해 협상에 근거해서 도시계획부서와 개발시행자 상호간에 개발비용을 줄일 수 있는 방안에 대해 상의한다는 내용까지 포함하고 있다. 제177조에서는 계획된 기반시설을 적시에 공급하기 위해 도시계획부서가 관련 개발사업의 허가를 결정할 때 계획된 기반시설의 공급 일정을 고려하면서 동시에 진행되어야 한다고 규정한다.

계획이익 환수 장치인 지역기반시설부담금이나 계획의무는 개발계획 전체의 사업성 자체를 어느 정도 보장해주는 범위 내에서 적용된다. 국가도시계획정책규정의 계획조건 및 의무(Planning conditions and obligations)와 관련된 제203조에서 각 지역 도시계획 기구가 계획의무 조항을 적용할 경우, 관련 지침, 도시계획변경 신청, 도시계획조건 등을 고려해야한다고 규정하고 있다. 또한 제205조에서는 시장변동 등을 충분히 고려하여 시장변동으로 인해 사업 자체가 중단되지 않도록 계획의무 적용을 유연하게 해야 함을 강조하고 있다.

지방정부(도시계획부서 포함) 입장에서의 고려사항이다. 개발계획 승인 시 지방정부는 보통 지역발전과 성장, 개발시행자와 토지소유주의 개발동기를 포함한 사업 실행 가능성, 기반시설공급을 통한 개발영향 최소화, 커뮤니티의 기대, 저렴주택과 같은 정책 요구사항 등을 고려하게 된다.

또한 개발시행자의 적정이윤 충족, 신규 개발계획이 기존 토지이용보다 바람직한지의 여부(예컨대 노후 산업단지를 리모델링하는 것이 나은지 주택단지로 개발하는 것이 나은지 등)도 고려해야 한다. 인허가여부, 사업기간 등과 관련된 위험 비용을 덜어주면서 계획이익을 환수하는 것도 중요한 작업이며 이는 사전협상 등을 통해 가능하다. 인허가 여부와 허가 조건, 사업기간 등은 순 개발비용뿐 아니라 은행 조달 금리에도 영향을 미친다.

다음으로 정책 비용(Policy costs)이다. 개발시행자 입장에서는 건설자재 규제, 지속가능성 관련 지침, BREEAM¹⁵⁾, 저렴주택 공급 규정, 계획의무 조항, 지역기반시설

15) 건물환경평가(Building Research Establishment Environmental Assessment Method)의 약자로서 1990년 Building Research Establishment (BRE)에서 최초로 등장함. 이것은 건물의 지속가능성을 평가하고 인증하기 위해 고안된 방법 중 가장 오래된 것이며 2016년 9월 현재까지 25만 개 이상의 건물이 이 방법을

부담금 등이 정책비용으로 구분된다.

또한 개발시행자 직접 비용(Developers costs)도 고려해야 한다. 개발시행자 입장에서 직접비용은 공업 및 창고용지 등과 같은 기개발지(Brown Field)의 경우 오염토지 처리 비용, 연약지반 등 토지여건에 따른 말뚝보강공사(piling) 등 토지개량비용, 기반시설 설치비용¹⁶⁾, 자재비, 이밖에도 각종 수수료, 마케팅 비용, 기회비용, 금융 비용 등이 있다.

개발계획의 인허가 및 사업시행과 관련된 기관, 사업시행자 및 해당 지역 주민은 지역 도시계획부서의 결정에 대해서 Planning Inspectorate 제도¹⁷⁾를 통해 재결정을 요구할 수 있다.

그림 4-18 개발사업 실행가능성 검토

		실행불가능	
총 개발가치		이윤	실행가능
		정책비용	
		건설비용	
		토지매입비용	

출처: Planning Advisory Service. 2015. (Councillor Briefing) Developing Contributions: Community Infrastructure Levy, S106 obligations, viability.

통해 인증되었으며 100만 개 이상의 건물이 현재 인증을 위해 평가 신청 중임. 더 자세한 내용에 대해서는 홈페이지 <http://www.breeam.com> 참고.

16) 이 경우 기개발지의 경우 이 비용이 적게 들지만, 신규개발지(green field conversion)의 경우 학교용지, 공원, 도로, 전기, 가스, 상하수도 시설, 커뮤니티 시설 등과 관련된 비용이 많음

17) 도시계획가, 개발시행자, 주민이 도시계획 결정에 대한 문제제기를 상소할 수 있는 기구로서 협상과정에서의 부정방지, 투명성 확보, 합리성 제고의 효과가 있음. 이 기구에서 접수된 분쟁사건은 법원의 심의 및 판결과 비슷한 구성으로 진행되며 모든 결과는 차후의 유사한 분쟁사건 해결에 참고가 됨.

(2) 계획의무 S106 Planning Obligations

영국 계획의무 S106 조항에 따르면 개발에 있어서 토지용도를 제한하거나 특정한 방향으로 제안이 가능하다. 여기에는 지방정부에 일정 금액을 지불하는 것에 대한 내용도 담고 있다. 또한, 계획의무 불이행시 해당 사업의 개발시행자나 토지소유주가 처벌을 받을 수 있으며 이는 법원명령에 근거한다.

영국의 지역기반시설부담금은 다음과 같은 배경으로 도입되었다. 먼저 계획이익의 협상과정에서 소요되는 긴 시간이 주택공급을 저해하여 주택가격 상승의 원인이 되고 있다는 비판을 받았다(Evans, 1988). 2008년 세계금융위기 이전에는 부동산가격이 지속적으로 상승하던 시기였으므로, 개발시행자가 계획의무에 대해서 불만이 적었다. 하지만 세계금융위기 이후 부동산가격이 정체 또는 하락하면서 많은 부동산 개발사업이 중단되는 등 개발사업의 사업성이 낮아졌다. 이러한 사업성 저하와 불확실성 증가는 계획의무에 대한 불만 심화와 불이행 증가로 이어졌으며, 많은 카운슬(council)에서 이미 합의된 계획의무상 지불일정 등에 대해 공식적 또는 비공식적으로 재협상이 이루어지는 경우가 많았다¹⁸⁾.

이런 배경 하에서 계획의무보다 예측가능성이 높고 협상기간이 적게 소요되는 방식의 계획이익 환수기제 도입이 검토된 결과, 2008년부터 지역기반시설부담금 제도가 본격적인 논의를 거쳐 2010년에 도입되었다¹⁹⁾.

영국의 계획의무는 다음과 같은 법적 조건을 만족해야 한다²⁰⁾. 먼저 도시계획적 차원에서 개발사업을 승인에 있어 필요한 것이어야 한다. 그리고 개발사업과 직접적으로 연관되어야 하며, 개발사업의 종류와 규모에 견주어 공평하고 합리적이어야 한다.

5개 이하의 사업에 한해서 사업 공통으로 계획의무를 부과할 수 있다. 예컨대 공원 부지를 확보하는데 있어 연동시킬 수 있는 인근 개발사업은 최대 5개까지로 제한하여 계획의무와 개발사업간의 연관성을 유지²¹⁾할 수 있다. 따라서 지역기반시설부담금은 이러한 까다로운 계획의무의 적용조건을 보완하는 역할을 한다.

18) Burgess et al. 2013: 5.

19) 기부채납 등의 현물식이 아닌 현금식의 계획이익환수에 관한 논의는 이전부터 있어왔음. 보다 자세한 내용은 Oxley(2006) 참고.

20) 국가도시계획정책규정 제204조

21) Burgess et al. 2013: 9.

계획의무에서의 재협상(renegotiation)과 상소(appeal)가 가능하다. 2013년 성장 및 기반시설 법(Growth and Infrastructure Act)을 통해 Town and Country Planning Act 1990에 삽입된 제106 BA, BB, BC조에 따르면, 개발사업 승인과 연관되어 이미 합의된 저렴주택 규모에 대해서 재협상이 가능함을 명시하고 있다(DCLG, 2013²²⁾). Growth and Infrastructure Act 2013에서 재협상 및 상소에 대한 조항을 삽입한 배경은 2008년 세계금융위기 이후 사업성 악화로 인해 많은 개발시행자들이 계획의무 협의 내용을 이행하지 못하게 되었기 때문이다²³⁾. 재협상과 상소는 저렴주택의 규모 조정에 한해 적용하며 다른 경우는 적용되지 않으며 Town and Country Planning Act 1990의 제106BC조에 저렴주택 공급 규모와 관련하여 상소가 가능함을 명시하고 있다. 계획의무의 협상기간을 단축하려는 노력을 규정한다. 계획의무에 대한 주된 비판은 협상기간 지연과 불확실성 문제인데 이를 완화하기 위한 여러 차례 검토 끝에 2015년 Planning Practice Guidance²⁴⁾ 관련 조항이 수정되었다. 이를 위해 표준화된 양식을 사용하고, 도시계획부서와 사업시행자 간 협업을 강조하며, 전문가를 활용하거나 협상과 상소에 대한 조언 등이 명시되어 있다.

계획의무와 관련하여 예외조항이 있다. Starter Homes²⁵⁾와 같은 사업에 대해서는 저렴주택에 관한 계획의무는 예외가 된다. 다만, 필요할 경우 저렴주택을 제외한 다른 커뮤니티 기반시설에 대해서는 Starter Homes 사업이라 할지라도 다른 계획의무를 적용할 수 있다.

(3) 지역기반시설부담금

영국의 지역기반시설부담금은 지방정부가 개발시행자를 상대로 걷는 부담금의 일종으로서 개발사업 인근지역의 기반시설 건설에 활용된다. 이는 순증 건축연면적 평방미

22) Department of Communities and Local Government(DCLG). 2013. Section 106 Affordable Housing Requirements. Review and Appeal. London: Department of Communities and Local Government.

23) Burgess et al. 2013: 6.

24) 통상 PPG로 명칭 되는 영국 정부의 도시계획실무가이드. National Planning Policy Framework 하에 PPG는 Local Plans 및 Planning Obligation을 포함한 47개 세부항목으로 구성되어 있음. 보다 상세한 내용은 <http://planningguidance.communities.gov.uk/> 참고.

25) 청년층을 비롯한 생애최초 주택구입자에게 혜택을 주기 위해 시장가격의 최소한 20% 이상 저렴한 가격으로 공급하는 주택으로서 자체가 저렴주택 정책을 일부이기 때문에 계획의무에서의 저렴주택 일정량 확보 정책과 중복됨.

터 당 일정 금액으로 부과하며 계획의무와 같은 의무사항이 아니다. 지역기반시설부담금은 인근지역에 한정해서 쓰여야 하며 홍수방지, 오픈스페이스, 운동시설, 도로를 포함한 교통시설, 교육시설, 보건시설 등 커뮤니티 기반시설에 쓰이도록 지정된다. 저렴한 주택은 주로 계획의무를 통해 공급되며 지역기반시설부담금은 저렴한 주택 확보에 쓰이지 않는다.

지역기반시설부담금 부과와 관련한 실무적인 내용은 다음과 같다. 기본적으로 순증²⁶⁾ 건축연면적 평방미터 당 파운드 (£) 로 부과되며, 부담률은 지역, 토지용도, 규모 등에 따라 달라진다. 계획의무와 달리 지역기반시설부담금은 개발 시점에 납부해야 한다. 여건에 따라 분납이 가능하며 지역기반시설부담금 담당부서에서 분납일정을 결정해준다. 지역기반시설부담금 납부 주체는 토지소유주이며 토지가 매매될 경우 지역기반시설부담금 납부 의무도 동시에 양도된다. 지역기반시설부담금 요율 결정과 부과 주체는 지방 도시계획 당국이다. 주택을 포함한 모든 종류의 건물 개발에 적용된다. 지역기반시설부담금 산정에 필요한 지수 계산 시 RICS²⁷⁾에서 제공하는 건축비용정보 서비스 상의 건설비용 입찰단가를 활용한다. 지방정부의 지역기반시설부담금 징수담당 기구가 지역기반시설부담금 고지 및 징수 업무를 담당한다. 지역기반시설부담금 부과 및 납부 일정이 결정된 후에 개발계획 관련 허가가 이루어질 수 있다.

지역기반시설부담금 부과 대상은 건축연면적(내부 면적) 100평방미터 이상의 모든 건물이며, 단독주택의 경우 100평방미터 이하의 건물도 부과 대상이다. 사회주택건설 및 자선단체의 주택건설, 집주인이 단독주택에서 자체적으로 진행하는 증축 및 창고 개조, 개발계획 승인이 일정기간에 한정하여 이루어지는 경우, 최종 지역기반시설부담금 산정액이 50파운드(약 8만5천원) 이하인 경우는 부과에서 제외된다. 그리고 지방 도시계획 당국이 사업 실행가능성을 분석해서 사업성이 거의 없다는 명백한 증거가 있을 경우 사업 진행을 위해 부담금을 제외할 수 있다.

영국에서 지역기반시설부담금을 도입한 이유는 첫째, 우선 특정 기반시설 설치에 여러 개발사업을 연계시킬 수 있기 때문이다. 계획의무의 경우 특정 기반시설 설치와 관

26) 기존 건물을 철거하고 새로 건축할 경우 기존 건물의 연면적은 제외함. 다만 제외면적 산정 시 개발계획 승인일 기준 3년 중 최근 6개월 이상 이용되었던 건물의 연면적만이 제외 대상임(지역기반시설부담금법 제 40조 제11항)

27) Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)는 영국에 근거지를 두고 있는 토지 및 부동산 관련 전문평가사 인증기관으로 세계 유수 대학의 관련 학과와 교육과 훈련에 관한 협정을 맺고 있음

련해서는 최대 5건의 개발사업만을 연계시킬 수 있음에 반해 지역기반시설부담금의 경우 모든 개발사업에서 징수한 부담금을 기반시설 설치에 활용할 수 있다. 둘째, 투명한 계획이익 환수가 가능하기 때문이다. 지역기반시설부담금 산정 및 징수 일정이 명확하기 가능하다. 셋째, 개발사업의 불확실성을 감소시키기 때문이다. 즉 지역기반시설부담금을 개발 이전에 산정하고 납부하므로 개발사업에 대한 개발사업자의 불확실성에 따른 위험을 어느 정도 제거해 줄 수 있다.

지역기반시설부담금을 산정할 때 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 우선 지역 기본계획에 근거하여 기반시설 설치 계획을 수립하고 이에 근거하여 해당 지역의 총 기반시설 설치에 필요한 자금 규모를 산정해야 한다. 이는 기반시설 수요는 지역기본계획(Local Development Plan in Wales 및 London Plan in London 등) 준비과정에서 수행된 기반시설 평가에 근거해야하기 때문이다. 일례로 런던의 경우 CrossRail²⁸⁾ 사업에 총 3억 파운드(약 5,100억 원)의 부족분이 있어 이를 런던 단위 지역기반시설부담금 산정에 반영한다.

둘째, 개발사업의 사업성을 해치지 않는 범위에서 지역기반시설부담금 요율을 결정해야하며 이때 제3자 컨설팅 등을 활용한 충분한 근거자료가 있어야 한다. 실행가능성 검토에 대한 명확한 근거자료를 준비하여 지역기반시설부담금 결정에 있어서 투명성을 확보할 수 있다.

셋째, 지역기반시설부담금 부과-납부일정 조정 시 구체적인 기반시설 종류에 대한 명시는 없어도 되나 기반시설 계획-기반시설 필요근거-부담금 사용 목록으로 이어지는 명확한 연계가 증명되어야 한다.

넷째, 기반시설 확충을 위한 충분한 자금 확보와 개발사업을 통한 지역경제의 경제적 파급효과 간 적절한 균형을 유지해야 한다. 런던지역 내 지방정부인 카운슬의 경우 런던시 몫으로 따로 책정되는 지역기반시설부담금 규모를 감안하고 있다.

지역기반시설부담금의 요율 산정이다. 개발사업 실행가능성을 고려하되 특정 부지 및 개발사업이 아닌 해당 지역 전체를 고려한(area-based approach) 전략적 접근이 필요하다. 개발사업이 미치는 지역경제 파급효과 고려하고, 때론 부담금이 개발사업 자체를 중단시킬 수 있다는 것을 이해할 필요가 있다. 지역기반시설부담금 산정 중의

28) 런던을 동서로 가로지르는 신규 지하철 노선 건설로 2001년 계획되어 2020년 완공될 예정임

평가나 사업타당성 분석 등에 있어서 특정된 산정식은 없다. 다만, 지역기반시설부담금의 부과 및 징수 관련 행정비용도 고려해야 하며 이는 보통 전체 지역기반시설부담금의 5% 정도 수준이다. 지역기반시설부담금 부과 당국은 지역기반시설부담금 산정 초기 단계에 개발시행자의 견해를 반영하도록 권고하고 있다.

지역기반시설부담금 요율 변경은 토지용도, 지역, 개발 규모 등에 근거하여 차별적으로 산정할 수 있다(PSA, 2015²⁹). 예를 들어 어떤 카운슬의 경우 학생 대상의 기숙사 건물에 더욱 높은 요율을 부과했는데, 그 이유는 학생 대상 기숙사 시장의 수요가 많아서 다른 용도의 건물에 비해 사업성이 높았기 때문이다³⁰).

토지이용에 따른 차별요율 적용 시 충분한 근거만 있다면 토지이용을 미개발지, 기개발지 등의 기존 분류체계에 근거하지 않아도 무방하다. 지역 요인 반영 시 구분 기준이 꼭 행정구역 경계일 필요는 없다. 런던과 같이 부동산 가치가 높은 곳에서는 지역별 차이가 커 지역별 요율 산정이 논쟁적 주제가 되고 있다³¹).

따라서 특정 분야 등에 편파적이지 않도록 요율을 산정해야 하며, 차별요율체계가 너무 복잡하지 않도록 해야 하며 부과 일정은 일괄적으로 맞추는 것이 바람직하다.

다음은 지역기반시설부담금의 차별 요율을 소개한다. 먼저 런던 시 Redbridge 카운슬 사례이다. Redbridge 카운슬은 용도나 위치와 상관없이 일률적으로 평방미터당 70파운드(약 12만원)이며 카운슬 성장 여건에 따라 요율은 조정가능(PSA, 2015)하다.

Shropshire 카운슬의 경우 주택용지의 경우 도시지역은 평방미터당 40파운드(약 7만원), 교외지역은 평방미터당 80파운드(약 14만원)를 부과하고 있으나 업무용지 및 산업용지의 경우 부과하지 않고 있다.

Newark & Sherwood District 카운슬은 위치와 용도에 따라 주택용지의 경우 4개로, 업무용지의 경우 3개로 요율을 세분하고 있다(PSA, 2015).

지역기반시설부담금은 예외적 상황일 경우 경감할 수 있다. 지역기반시설부담금 담당부서는 지역기반시설부담금 납부가 어려운 매우 예외적인 상황³²이 인정될 경우에만 부담금을 경감해줄 수 있다. 경감에 대한 요청은 토지소유주가 하지만, 경감 요청

29) Planning Advisory Service. 2015. (Councillor Briefing) Developing Contributions: Community Infrastructure Levy. S106 obligations, viability.

30) Burgess et al. 2013: 9.

31) Burgess and Monk, 2012; Burgess et al. 2013.

32) 지역기반시설부담금법 제55조에 나와 있으며 대개 사업자체의 원료가 불투명해질 정도로 사업성이 악화된 상황

시 사례별로 지역기반시설부담금 담당부서가 경감여부를 결정하며 경감 여부는 협상 대상이 아니다. 또한 지역기반시설부담금 담당부서는 상황변동에 따라 경감여부를 다시 취소할 수도 있다³³⁾. 지역기반시설부담금 경감에 대한 사항은 지역기반시설부담금 산정 시 고려하는 사항이 아니다. 물론 지역기반시설부담금 경감은 중앙정부 보조금과 상관없다.

지역기반시설부담금 납부 방법을 살펴본다. 보통 현금납부 방식이지만 경우에 따라 기반시설이나 토지와 같은 현물방식도 가능하다. 현물방식으로 납부하는 경우엔 지역기반시설부담금 담당부서에서 근거자료를 문건으로 작성해서 공표해야 하며 이 문건에는 현물 납부방식을 인정한다는 내용, 현물 종류(기반시설 종류 또는 토지)가 담겨있어야 한다³⁴⁾.

현물납부 방식의 경우 지역기반시설부담금법 제73, 73A조³⁵⁾의 기준을 충족해야 한다. 현물방식 중 토지 항목에서는 기존 건물이나 구조물의 현물 납부도 가능하다. 이때 현물의 가치평가는 독립적인 평가사가 시장가치에 근거하여 수행하도록 한다. 현물납부는 현금납부와 동일한 납부 일정을 적용하며 현금납부방식과 마찬가지로 분납도 가능하다. 개발사업 착수시점에 납부해야하나 경우에 따라 분납도 가능하다.

지역기반시설부담금은 개발사업으로 인해 증가하는 커뮤니티의 기반시설 부담을 완화할 수 있는 추가 기반시설 설치에 사용되어야 한다³⁶⁾. 부담금은 해당 카운슬 지역 이외의 지역에서도 사용될 수 있으며, 지역기반시설부담금 산정 시 계획했던 기반시설 목적이 아닌 다른 기반시설 설치를 위해서도 사용될 수 있으나, 이 경우 그 사유를 명확히 해야 한다. 지역기반시설부담금 부과 시 이를 활용하여 설치하고자 하는 기반시설 목록을 미리 작성하여 공표하는 것이 권장된다. 하지만 부담금은 저렴주택 공급에는 사용될 수 없다.

계획의무와 지역기반시설부담금의 중복을 방지하기 위해 지역기반시설부담금법 제123조는 개발시행자 및 토지소유주가 계획의무와 지역기반시설부담금을 동시에 부담하지 않도록 규정하고 있다. 제123조에서는 지역기반시설부담금 담당부서에서 부담금

33) 지역기반시설부담금법 제56조

34) 지역기반시설부담금법 제62조

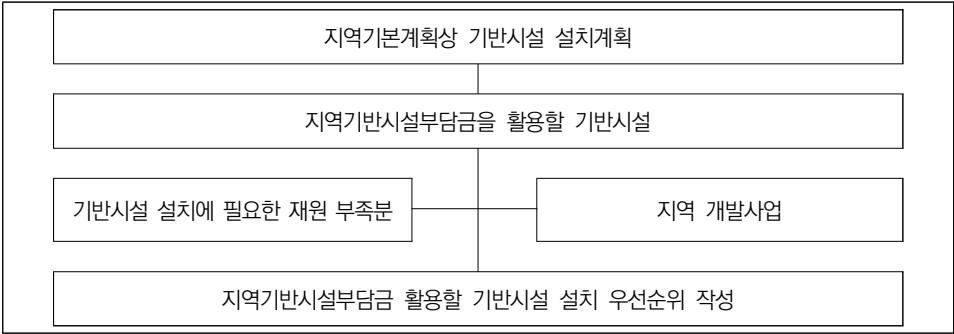
35) 현물납부방식의 경우 해당되는 기반시설의 커뮤니티 적합성 등을 검토

36) 지역기반시설부담금법 제71조

으로 설치하고자 하는 기반시설 목록을 공표하도록 하고 있다. 이를 통해 여기에 해당하는 기반시설을 계획의무 방식으로 설치하는 것을 방지할 목적이다. ‘지역기본계획수립 - 향후 기반시설 설치목록 - 지역기반시설부담금 산정 및 징수 - 지역기반시설부담금을 활용한 기반시설 설치’ 간의 일관적인 연계가 강조된다.

지역기반시설부담금법 제123조에 근거한 향후 기반시설 설치 목록을 수정할 경우 향후 개발사업의 실행가능성에 영향을 미칠 수 있으므로, 수정의 이유를 명확히 밝혀야 하며 적절한 자문과정을 거쳐 지역기반시설부담금 부과일정과 함께 면밀하게 재검토해야한다.

그림 4-19 지역기반시설부담금의 계획과 집행



출처: Planning Advisory Service. 2015. (Councillor Briefing) Developing Contributions: Community Infrastructure Levy, S106 obligations, viability.

지역기반시설부담금원 재정 구조이다. 2011년 제정된 ‘지방주권법(Localism Act)’에 의해 중앙정부는 지방자치를 강화하는 명분으로 지방정부 교부금 및 주거복지 관련 지원을 줄이는 방향의 정책을 펴고 있어 지방정부의 재정 부담이 가중되고 있다³⁷⁾. 이러한 배경에서 지역기반시설부담금의 도입은 지방정부의 재정 부담을 덜어주는 효과가 있다.

지역기반시설부담금으로 형성된 재원의 15%는 보통 Parish and Town Council(가장 기초 행정단위)로 가며, 개발사업이 해당 카운슬에서 이루어질 경우 카운슬에 대상이 될 수 있는 신규 주택 1호당 100파운드(약 17만원)를 Parish and Town Council로

37) 오도영·박준·김혜승. 2015. 영국 주거복지정책의 변화. 공간과 사회 52.

배정한다³⁸⁾.

지역기반시설 부담금 재정 구조의 몇 가지 사례를 살펴보고자 한다. 먼저 Shropshire 카운슬의 경우 2013년 5월 기준 1.2백만 파운드(약 20억 원) 규모의 기반시설 설치 계획 중 40만 파운드(약 7억 원)가 부과되었으며 이중 13만 파운드(약 2억 원)가 징수되었다³⁹⁾. 지역기반시설부담금의 약 5% 정도는 부과, 징수, 관리 등 행정비용, 15%는 parish council로 가는 Neighbourhood Fund로 활용하며, 약 72%는 일반 지역 기반시설 설치에, 약 8%는 특별 전략기반시설 설치에 활용하였다.

런던의 지역기반시설부담금은 런던시 지분과 런던 내 카운슬지분으로 나뉘며 징수 업무는 카운슬 단위에서 이루어진다. 지분의 지역기반시설부담금은 당분간 3억 파운드(약 5,100억 원) 규모의 CrossRail 사업을 위해서만 활용될 계획이며 2012년 부과 첫 해 계획한 1천5백만 파운드(약 250억 원) 중 실제로 5백만 파운드(약 83억 원)만을 징수하였다⁴⁰⁾. 행정비용으로 지역기반시설부담금의 4%를 런던 내 카운슬에서, 1%를 런던시에서 활용하였다.

이렇게 조성된 자금은 지역에 필요한 기반시설 설치의 우선순위에 맞게 사용된다⁴¹⁾. 잉글랜드의 경우 근린기본계획(neighbourhood plan/neighbourhood development order (including a community right to build order))을 마련하고 이에 대한 투표를 통해 지역주민의 동의를 얻을 경우, 해당 지역에서 징수된 지역기반시설부담금의 25%를 지원받을 수 있다. 이에 대해서는 연간 상한액 등과 같은 기준은 없으며, 재정 지원을 위해서는 개발계획에 대한 계획인가가 이전에 근린기본계획이 반드시 수립되어 있어야 한다⁴²⁾.

행정은 기반시설 설치와 관련한 우선순위를 정리한다. 즉 지역기반시설부담금법 제 123조에 따라 지역기반시설부담금 사용 기반시설 목록을 작성하다. 또한 카운슬 내 계획이익 환수에 관한 절차와 부담금을 위한 위임계약서 마련하고, 지역기반시설부담금 관리에 필요한 조직을 구성하고, 지역기반시설부담금 효율산정, 부과, 징수, 관리, 활

38) 지역기반시설부담금법 제58A조

39) Burgess et al. 2013: 7.

40) Burgess et al. 2013: 9.

41) 지역기반시설부담금법 제59C조

42) 지역기반시설부담금법 제8조, Town and Country Planning Act 1990 제 61E조, Planning and Compulsory Purchase Act 2004 제38C조

용과 관련된 기관들⁴³⁾간의 양해 각서를 작성한다.

3) 시사점

영국의 (계획의무와 지역기반시설부담금을 포함하는) 개발 통제(development control)는 지역에 경제적 혜택을 줄 수 있는 새로운 개발사업을 이끌어내되 개발사업에서 발생하는 지역사회에 미치는 기반시설부족 등의 부작용을 최소화하는데 목적이 있다. 즉, 개발을 통해 지역사회가 얻을 수 있는 경제적 혜택과 비용간의 균형관계를 염두에 둔 계획이익환수제도를 운영하며 이렇게 환수된 계획이익은 해당 지역의 기반시설 부족 해소를 위해 쓰인다. 여기서 기반시설에는 저렴주택, 공원, 교통시설물, 교육시설, 보건시설 등 지역사회에 필요한 광의의 시설이다. 징수된 지역기반시설부담금이나 계획의무 모두 지역 기반시설 설치에 사용된다. 이는 한국의 개발부담금 사용처가 중앙-지역으로 양분되고 이마저도 용처가 모호한 것과 대조적이다. 한국 사전협상의 경우 환수한 징수액의 용처에 대한 규정이 적어 분쟁의 소지가 되고 있다.

개발부담금이나 사전협상제도는 일정규모 이상의 대규모 사업에만 적용되나 영국의 계획이익환수제도는 대부분의 개발사업 및 용도변경에 적용되어 훨씬 촘촘하게 구성되어 있다.

영국의 각 지방정부는 도시계획부서마다 충분한 도시계획 전문 인력이 있어 협상 및 계획이익 관리가 가능하다. 한국에서도 계획이익환수제도의 발전을 뒷받침하기 위해서 사전협상 등을 이끌 전문 도시계획전문가 양성이 시급하다. 간접적 환수가 많은 한국의 복잡한 개발이익 환수방식에 비해 단순하면서도 개발이익 환수율은 높다.

지역기반시설부담금 적용요율을 지역 및 용도 등에 따라 유연하고 세분화하여 적용하지만 너무 많은 요율로 세분화하는 것을 권장하고 있지 않다. 한국의 개발부담금이 지가 변화의 일정비율을 징수하는 것이라 더욱 유연하기는 하나 완공 이후 시점에서의 추가적 지가 변화가 반영되지 않는 것은 문제다. 한국의 사전협상은 향후 추가적 지가 변화까지 고려한 환수가 가능하지만 적절한 요율에 대한 기준이 부족하다.

토지에서 발생하는 개발이익 및 계획이익의 공동체적 성격에 대한 사회적 합의가 존

43) 요율산정 자문기관, 기반시설 설치에 관련된 인접 이웃 카운슬, 상위 행정기관(예를 들어, 런던시), 전기·가스·상하수도 공급기관 등

재한다. 계획인허가를 통해 발생하는 계획이익의 일부를 공공에서 환수하고 이것을 다시 해당 지역의 기반시설의 확보 및 기반시설 공급을 위한 공공재원 확보에 활용함으로써 계획-개발-기반시설의 선순환이 이루어진다.

모든 개발사업을 지역기본계획에 부합하는 방향으로 계획적으로 개발되도록 할 수 있으며 기반시설 부족 문제를 미연에 방지할 수 있다. 주변 맥락과 조화된 개발을 유도할 수 있어 난개발을 방지할 수 있다.

무리한 토지개발 및 토지투기에 대한 근본적 차단이 수단이다. 거의 모든 종류의 개발 행위에 대하여 규모와 관계없이 계획이익환수 시스템이 적용되고 있어 과도한 개발이익을 노린 무리한 개발사업의 추진이 어렵다. 지역기반시설부담금 요율 산정 시 개발사업 실행가능성과 기반시설 자금 확보간의 균형을 맞추는 조정이 중요하다.

마지막으로 한국의 사전협상제도에서도 사례(case) 공개 제도 및 planning inspectorate 등과 같은 보완 정책 마련 필요하다.

3. 계획이익 조정의 해외사례: 네덜란드⁴⁴⁾

1) 계획이익 환수체계

네덜란드는 지자체가 토지소유권자로서 민법적 권리를 적극 발휘하여 토지매입, 기반시설공급, 직접비용 환수와 같은 방법을 사용하거나 ‘시(市) 공공 토지임대제’에 기반을 두어 (토지 소유자로서) 용도변경 통제 및 토지임대료 환수를 통해 계획이익을 환수해오고 있다. 따라서 지방정부의 토지매입비용 지출에 인색한 영국 지방정부 상황과 많이 다르다고 볼 수 있다.

네덜란드에서의 토지이용계획은 법정계획으로서 용적률, 토지용도, 건물설계(외관 및 구조에 관한 기본설계) 등을 모두 최종 규정하는 계획이다. 따라서 토지이용계획에서 규정하는 용도에서 다른 용도로 변경하고자 할 때에는 시정부의 허가가 필요하다. 다만, 이 때 형질변경(물리적 공사)을 어느 정도 수반해야 할 경우, 시정부가 허가권을

44) 네덜란드 Delft 공과대학 박사과정 강빛나래님으로부터 많은 도움을 받았음을 밝혀둔다.

조건으로 토지 소유자에게 특정 투자를 요구하거나 비용 분담을 요구할 수 있다.

토지이용계획 변경 시, 변경에 맞추어 환수할 공공의 비용을 미리 책정해두고 그 비용계산을 매년 갱신할 수 있는 도구로 토지개발법과 협상제도가 있다. 토지개발법(grondexploitatiewet)은 토지소유자가 개발을 위해 개발허가(또는 건축허가; omgevingsvergunning)를 신청할 때 개발허가권을 얻어내기 위한 조건으로 해당 토지 이용계획에 연동된 비용을 지불하도록 하고 있다. 대부분의 공공투자과 관련하여 지자체 단위에서 건축허가를 조건으로 협상을 통해 녹지 정비, 지반보강공사 등 다양한 방법으로 개발이익의 일부를 환수하고 있다.

네덜란드의 지자체는 선행상 시도, 후 법적수단 동원의 원칙을 사용하기 때문에, 토지개발법(grondexploitatiewet)을 적용하는 경우는 사실상 예외적인 경우이다. 기반시설 공급 또는 보강 등의 "비용발생이 없는 상태에서" 용도 변경만으로는 계획이익을 환수하는 것이 어렵지만, 다른 한편 용도 변경이 통상 그 토지이용의 물리적 변경을 수반한다는 점에서 그 비용 환수는 지자체의 일상 업무이기도 한 양면성을 갖는다.

암스테르담시의 경우는 '시(市) 공공 토지임대제'를 운영하고 있다. 예를 들어 민간 임대에서 자가 소유로의 용도 변경 시 (네덜란드 주택시장에서는 자가소유주택의 거래가격이 민간임대주택의 거래가격보다 높기 때문에) 발생하는 경제적 이익이 대하여는, 토지임대료 인상을 통해 그 이익을 환수하고 있다.

2) 계획이익 조정 협상

네덜란드 토지이용계획은 용도변경의 규모에 아무 상관없이, 개별 필지 하나의 용적률이 바뀌어도 토지이용계획을 새로 수립해야 하는 상황으로 간주한다. 각 토지이용계획이 다룰 계획구역의 규모에 대한 제제가 없고, 그 세밀성도 지자체 재량으로 대단히 자유롭게 결정할 수 있다. 따라서 지자체의 '토지이용계획'의 개정, 수립권, 즉, 변경 여부 자체가 지자체 입장에서 확보할 공익을 고려하고, 필요 시 토지주와 개발주체와 함께 그 비용조달안을 함께 마련하도록 유도하는 수단으로 작용한다. 이를 강조하는 이유는, 한국 계획체계에서 용도지역 변경과 그에 따른 계획이익 협상에 해당하는 사안은 네덜란드 지자체 입장에서 필수적으로 (포괄적 의미의) 기반시설 보강을 필요로 하는 사안일 수밖에 없을 것이기 때문이다.

예를 들면, 용적률이 높아지면 더 많은 교통량이 유발되고, 보통 지반이 약한 네덜란드에서는 하다못해 주변 지반보강 공사라도 필요로 하는 결과를 가져올 것이며, 그로 인해 발생하는 비용의 부담은 꼭 사전에 협상을 거칠 수밖에 없는 사안이다. 따라서 도시재생의 맥락에서 토지이용계획 상의 ‘용도변경’이 필요한 경우, 통상 비법정계획인 (도시 구별/지역별) 도시재생전략에 근거해서 필요한 사회경제적 공익시설들의 비용조달과 ‘용도변경’을 연결시킬 방안을 찾을 수밖에 없는 상황이다.

계획이익 협상제도가 장기적으로 용도변경 전 토지 거래가격에 영향을 끼치는지 여부(도시의 토지시장에 대한 영향)에 대해 계획 이익 협상에서 공공(지자체) 및 개발주체(적극적 토지주)란 행위자뿐 아니라, 원토지주(소극적 토지주)란 행위자를 더해 그 역학관계를 규명한다⁴⁵⁾.

즉, 계획 이익 협상을 통해 확보할 공익의 목록이 구체적으로 사전에 준비되어 있을수록, 용도변경 여부가 불확실할수록, 계획 이익 협상을 통한 공익 확보에 개발주체가 협조하는 것이 용도변경의 조건이 될수록(조건화가 강력할수록), 개발주체가 (민간) 원토지주와의 토지거래 시 토지가격에 관한 협상력을 높일 수 있으며, 결국 확보할 공익을 구체적으로 토지거래가격에 반영하여, 전체 용도변경 및 재개발의 사업성을 높일 수 있다.

반대로, 확보할 공익이 모호하고, 용도변경 여부가 확실히 될수록 개발주체는 원토지주와의 토지거래 시 토지가격을 높게 지불할 수밖에 없으며, 이는 사업성의 확보에 문제를 발생시켜 향후 벌어지는 계획이익 협상에서 공익 확보의 폭을 제한하게 된다.

지역·도시공간 차원의 거시적 부동산 수요 관리와 실수요 위주의 개발이 계획이익 협상 행태 및 (그 결과 생산되는) 도시공간의 질에 미치는 영향을 살펴보면, 네덜란드의 계획이익 협상으로 인한 공익 확보량이 (금전적 가치에서) 영국과 스페인에서의 공익 확보량보다 다소 낮은 것으로 나온다⁴⁶⁾. 그러나 이와 관련한 비판으로는 스페인 발렌시아 지방의 경우, (한국의 저축은행 같은) 지방은행의 부동산개발사업 파이낸싱이 관대하고 공격적인 지원을 펼쳤고, 이는 결국 2008년 미국발 금융위기 이후 많은 수의 프로젝트파이낸싱 부실화와 미분양, 고스트타운의 원인이 되었는데, 이러한 (재)

45) Gielen & Tasan-Kok, 2010.

46) Gielen & Tasan-Kok, 2010.

개발들이 계획이익 협상을 동반한 것들이었다.

실수요가 아닌 금융 유동화 증가로 인한 수요 증가 예측, 즉 '이익발생'을 과도하게 추산한 사업타당성 분석에 근거하여 공공에 양여할 공공시설들 다 공급하기로 개발사업자(urbanizing agency)가 약속했기 때문이다.

즉, 계획이익 협상을 통해 공익을 확보하는 것 못지않게, 과도한 투기적 수요 예측에 기대어 허황된 공익 확보를 지자체가 기대하지 않도록, 투기적 수요에 제동을 두는 장치도 필요하다.

3) 시사점

사전 협상 시 사회적으로나 경제적으로 "필요한 비용"의 분담 중심으로 접근한다. 사회주택섹터가 발달한 네덜란드는 토지이용계획 상 주택용도 구분을 세부화하고 있으므로 임대료와 비용 기준으로 수익성을 산정하는 사회임대와 투자가치를 기준으로 하는 민간임대, 매매가격을 기준으로 하는 자가 소유 등으로 수익성이 더 높은 주택으로 용도 전환할 때 지자체가 더 세세하게 통제할 수 있다. 또한 기반시설(공공시설, 공익시설)의 범위가 포괄적이어서 비용환수에 관한 토지 소유자 및 개발사업자와 협상할 때 지역의 실제 필요를 중심으로 유연한 합의가 가능하다.

위와 관련하여, 권역별 주택시장에 관한 분석과 상시적인 도시공간 분석 및 도시비전 수립, 직주근접권(근린생활지역) 중심의 공간분석 및 전략 수립 및 부문(에너지, 교통, 복지, 청소년 등)별 정책에 기반을 두어, 공급할 기반시설의 우선순위에 관한 지자체와 개발주체 간 합의에 도달하는 과정을 효율화할 수 있다.

위의 비법정 전략계획 문헌들은 비례대표, 연정 중심의 지방자치의 결과 정치적, 사회적 합의의 결과물로서 다양한 층위에서 이미 존재하기 때문에 참고할 만한 분석, 근거, 전략이 다수 존재한다. 지자체가 공영개발에 필요한 자원과 조직적 역량을 동원하기 어려운 한국의 경우 계획이익을 조정하기 위한 협상의 필요성이 더욱 요구된다. 네덜란드의 경우 기반시설 공급 또는 보강 등의 "비용발생이 없는 상태에서" 용도 변경만으로는 계획이익을 환수하는 것이 어렵다. 또한 엄격한 절차를 따라야 하는 '토지개발법'의 적용과 그에 따른 '토지개발계획' 적용보다는 절차 및 형식의 요건이 덜 복잡한 '합의안'의 방식을 채택하고 있는 셈이다.

CHAPTER 5

계획이익 조정을 위한 정비 방안 마련

01 계획이익 조정체계 정비를 위한 정책 방향	121
02 부담금 기반의 계획이익 조정 방안	125
03 개발행위허가 기반의 계획이익 조정 방안	127

계획이익 조정을 위한 정비방안 마련

이 장에서는 계획이익 조정을 위한 정책과제를 제시하고 제도 개선방안을 도출하였다.

1. 계획이익 조정체계 정비를 위한 정책 방향

1) 개발이익 개념의 재정립

현행 개발이익환수에 관한 법률에서는 ‘개발이익’을 ‘개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분’이라 정의하고 있어 개발이익의 개념을 ‘지가상승분’에 한정하고 있다. 이는 개발이익 환수제도의 가장 대표적인 법률인 ‘개발이익환수에 관한 법률’에서 ‘개발이익’에 대한 정의를 ‘토지에서 발생하는 개발이익’으로 한정하여 오히려 개발이익 환수의 범위를 협소하게 하고 불필요한 혼란을 초래하고 있다는 지적이다¹⁾.

일반적으로 개발이익은 토지가액의 상승분뿐만 아니라 건축물에서 발생하는 개발이익, 기타 경제 사회적 여건변화로 얻은 자본이득 또는 우발이익을 포함하는 개념이다.

한편 용도변경이라는 공익적 토지이용계획에 따라 계획이익이 발생한다. 예를 들어 개발제한구역의 해제에 따른 용도지역 변경(주로 토지이용규제의 완화: up-zoning)은 도시의 공간적 구조와 지가에 영향을 미친다. 따라서 개발밀도증가로 해당 지역의 지가상승으로 계획이익이 발생하며 사회 형평성 차원에서 환수 대상이다. 용도지역 상향 조정에 따른 지가 상승은 우발이익으로 토지소유주의 몫과 공공의 몫으로 그 일부를

1) 김상일, 안내영. 2011. 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구. 서울시정개발연구원: 105.

공공 영역으로 환수해야함을 의미한다.

결국 현행 개발이익환수제도(개발부담금)에서 개발부담금의 부과대상은 선행 조건으로 개발사업의 시행에 두고 있으며 이는 주로 토지의 형질 변경에 따른 개발사업을 말한다. 이러한 개발사업에 따라 정상지가상승분을 초과하는 토지가액의 증가분이 발생하면 그 일부를 개발부담금으로 환수하고 있으나 용도지역·지구·구역이 변경된 경우에는 선행조건으로 개발사업이 시행하지 않았다는 이유로 개발부담금을 부과하지 않고 있다. 따라서 개발제한구역 내에서 발생하는 구역 해제에 따른 용도변경 등으로 개발이익(계획이익)이 발생하더라도 이를 환수할 수 있는 기제가 없는 것이 현실이다.

또한 법령에 따르면 지목변경이 수반되는 개발사업은 토목공사 등 물리적인 개발사업이 아니더라도 건축물의 건축으로 지목이 변경되는 경우 이를 통해 발생하는 이익을 개발부담금 부과대상사업으로 적용²⁾한다.

여기서 지목변경을 수반하는 개발사업³⁾에 따라 발생하는 개발이익은 법령에 따라 환수하고 있는 반면 용도변경에 따른 개발이익(또는 계획이익)은 환수할 수 있는 법적 근거를 마련하지 못하고 있다.

대법원은 개발부담금 부과대상이 되는 개발이익을 개발사업의 시행에 의하여 발생되는 것인지 아니면 개발사업의 시행과 관계없이 토지이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의하여 발생되는 것인지 또는 위 두 가지가 모두 포함된 것인지 여부와 관계없이 모두 개발부담금 부과대상이 되는 개발이익으로 판단 한다⁴⁾. 즉 개발사업의 시행과 관련 없는 토지이용계획의 변경에 따른 개발이익도 개발부담금 부과대상이다. 따라서 법률과 판례에서 개발이익의 정의에 ‘토지이용계획에 따른 변경’에서 발생하는 이익도 포함하고 있으나 개발부담금 부과대상에서 ‘용도지역변경’은 포함되어 있지 않다.

용도변경에 따른 개발이익(또는 계획이익)은 토지에 대한 용도지역을 변경하거나 행위제한 사항(구역 지정) 등을 해제할 경우 토지소유주의 의지와는 무관하게 지가가 상승한다. 예를 들면 주거지역에서 상업지역으로 생산관리지역에서 계획관리지역으로 변경되거나 또는 고도지구, 개발제한구역, 문화재보호구역이나 군사시설보호구역 등의 해제에 따른 지가 상승이 이에 해당한다.

2) 1993.6.11. 개발이익환수에 관한 법률[법률 제4563호] 개정이유

3) 개발이익환수법 시행령의 별표 1 제7호 사업에 해당함

4) 대법원 96누9324 판례

용도변경에 따른 개발이익을 환수하기 위해서는 미실현 이익에 대한 과세 논란과 토지 재산세와의 이중과제 부과 문제, 과제 원인 제공에 대한 토지 소유자 본의 의사 반영 문제 등을 고려해야 한다.

먼저 미실현 이익에 대한 과세의 논란은 용도변경에 따른 지가상승이 기대심리에 따른 현상으로 실제 해당 토지의 처분을 통한 이익이 아니라는 주장(미실현 이익)이다. 1998년 토지초과이득세는 미실현 이익이라는 시각에서 과표산정의 어려움, 지가하락 시 보완장치의 부재, 이중과제(양도소득세) 문제로 헌법불합치 결정을 받은 바 있다.

토지 재산세와의 이중과세 문제는 용도변경이 이루어질 경우 지가가 상승하면 매년 재산세로 지가상승분을 환수하고 있는데도 불구하고, 개발부담금을 추가로 부과할 경우 이중과세라는 주장이다.

과세원인 제공에 대한 토지소유자 본인의 의사반영 문제는 개발사업의 시행인 경우 당사자가 자기 의지에 따라 개발사업을 시행할 결과 개발부담금을 부과하여 별다른 문제점이 없지만, 용도변경은 토지소유자의 본인의사와는 무관하게 변경되는 경우가 대부분인데 개발부담금을 부과할 경우 반발을 예상할 수 있다.

또한 용도변경에 따른 계획이익에 개발부담금을 부과하기 위해서는 개발이익환수법 제2조 제1호상 “토지이용계획 변경”에 대한 명확한 개념의 재정립도 필요하다.

2) 계획이익 조정을 위한 사회적 합의

용도변경 등에 따라 발생한 이익에 대해 일정부분 공적영역에서 환수하는 것이 정당하다는 사회적 논의가 시급하다. 개발제한구역 내 용도변경 또는 지목 변경에 따라 발생한 이익에 관한 전문가 설문조사⁵⁾에 따르면 전문가 그룹은 계획이익으로 인한 토지 가치의 변화가 매우 크다고 인식하고 있다.

즉 개발제한구역 등 용도구역의 지정 및 해제에 대해서 계획이익에 대한 계획적 조치가 필요하다는 의견이 평균 4.2(5.0만점)로 나타나 대다수 전문가들이 필요성을 강조하고 있다. 또한 대다수 전문가들은 수도권과 비수도권에 관계없이 개발제한구역 등 용도구역의 지정 및 해제를 적용할 경우 계획이익의 조정이 중요하다는 의견을 제시하

5) 국토교통부. 2008. 수도권의 계획적 관리를 위한 제도개선 방안 연구: 289, 293

고 있다.

계획이익에 대한 계획적 조치를 위해 필요한 선행 요건으로 집행을 위한 법 또는 제도적 장치 마련(29.4%), 계획이익의 산정 기준 설정(20.0%), 명확한 정의와 기준, 대상의 확립(15.2%), 사회적 공감대 형성(12.0%), 계획이익의 회수 비율(4%) 등으로 제시한다.

3) 계획이익 추정을 위한 계량화 작업

지구단위계획이나 도시환경정비계획 등 수립 시 용도지역 상향조정에 대한 조건으로 민간개발사업의 일부를 공공시설로 기부채납(광의의 개발이익환수 도구)하고 있다.

그러나 기부채납의 규모, 적정성에 관한 객관적 기준, 당위성 등이 모호하므로 용도지역 변경에 따른 지가변동과 이에 따른 개발이익(또는 계획이익)의 규모를 정량화할 필요가 있다.

4) 표준화된 가이드라인 마련

계획이익 조정 수단으로 사전협상제도는 앞서 서울시의 사례에서 보듯이 협상기간이 지연될 경우 불확실성 문제가 야기될 수 있다. 사전협상제도가 안정적으로 운영되기 위해서 표준화된 양식 사용, 도시계획부서와 사업시행자간 협업의 강조, 관련 전문가 활용, 협상과 상소에 대한 조언 등을 구체적으로 명시한 가이드라인이 제시되어야 한다.

5) 도시행정 및 도시계획분야의 전문 인력 양성

지방정부에서 효율적이고 공정한 계획이익 조정 수단을 활용하기 위해서는 도시계획 및 도시행정 전문 인력 있어야 협상과 계획이익 관리가 가능하다. 지자체의 도시계획 부서마다 충분한 도시계획 전문 인력을 충원하고 관련 교육기관과 대학에 이를 뒷받침할 수 있는 전문교육과정 등을 개설할 필요가 있다. 더불어 사전협상 등을 이끌 전문 도시계획전문가를 지속적으로 양성할 필요가 있다.

6) 감시와 평가 기능 도입

계획이익 조정을 위한 사전협상의 경우 징수액의 용처에 대한 규정이 적어 향후 이의 분쟁 소지가 발생할 것으로 보인다. 사전협상제도에서 협상 사례(case)의 공개 제도를 마련하고 사전협상 planning inspectorate 등과 같은 보완 정책 마련 필요하다.

영국에서는 개발계획의 인허가 및 사업시행과 관련된 기관, 사업시행자 및 해당 지역 주민은 지역 도시계획부서의 결정에 대해서 도시계획가, 개발시행자, 주민이 도시계획 결정에 대한 문제제기를 상소할 수 있는 기구로서 협상과정에서의 부정방지, 투명성 확보, 합리성 제고를 목적으로 Planning Inspectorate 제도를 두고 있다. 이 기구에서 접수된 분쟁사건은 법원의 심의 및 판결과 비슷한 구성으로 진행되며 모든 결과는 차후의 유사한 분쟁사건 해결에 참고가 될 것이다.

2. 부담금 기반의 계획이익 조정 방안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 용도지역·지구·구역의 변경으로 해당 지역의 지가상승이 발생할 경우 개발이익으로 환수하는 방안이다.

전술한 바 개발이익환수에 관한 법률은 개발이익을 사업지역에서 개발사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 사회·경제적 요인 등을 지가상승의 근거로 판단하고 있다.

따라서 현행 개발이익환수제도에서 개발부담금 부과 대상은 개발사업의 시행이 선행되어야 하고 그 결과에 따라 정상지가 상승분을 초과하는 토지가액의 증가분이 발생해야 개발부담금의 부과대상이다.

법령에서는 개발이익을 광의의 개념으로 규정하고 있지만, 개발이익환수 수단으로서 개발부담금은 개발투자 이후 토지형질 변경에 따라 발생하는 개발이익만을 환수 대상으로 하고 있다.

즉 법률의 개발이익은 광의의 개념이나 법률에 따른 환수장치로서 개발부담금은 협의로 규정하여 산정, 부과하고 있어 개발이익환수의 대상을 협의로 정하고 있다.

따라서 용도지역·지구·구역 등이 변경된 경우 토지형질변경에 따른 개발사업을 시행하지 않고 있어 개발부담금을 따로 부과하지 못하고 있는 실정이다. 다시 말해 개발이

익환수법에 따른 지가상승을 유발하는 조건(토지이용계획의 변경)에는 해당하지만 개발부담금을 산정할 수 있는 선행조건으로 개발사업을 시행하지 않았다는 이유로 개발부담금 부과 대상이 아니다.

토지에 대한 용도지역을 변경하거나 공법상 행위제한사항 등을 해제할 경우(예를 들어 주거지역을 상업지역으로, 생산관리지역을 계획관리지역으로 변경하거나, 고도지구, 개발제한구역, 문화재보호구역, 군사시설보호구역 등을 해제) 지가가 상승한다는 것이 이론적으로나 현실적으로나 통념이다.

관련 연구가 다수 있겠지만 이영환(2008)⁶⁾의 연구에 따르면 용도변경이라는 공익적 토지이용계획에 따른 개발이익이 발생한다. 이는 용도지역변경 → 도시의 공간적 구조, 지가 영향 → 개발밀도증가 → 지가상승 → 개발이익 발생으로 설명된다.

또한 개발제한구역의 해제에 따른 용도지역 변경(주로 토지이용규제의 완화(up-zoning)는 녹지지역 → 주거지역, 주거지역 → 상업지역, 일반주거지역 내 → 종상향으로 나타나며 용도지역 상향 조정에 따른 지가 상승은 토지소유주의 몫과 공공의 몫으로 나타난다. 그리고 지구단위계획이나 도시환경정비계획 등 수립 시 민간개발사업의 일부를 공공시설로 기부채납(광의의 개발이익환수 도구)하는 것은 용도지역 상향 조정에 대한 조건으로 주어진다.

그는 용도지역 변경에 따른 지가변동과 이에 따른 개발이익의 규모를 부천시 사례를 들어 분석한 결과 개발제한구역 해제에 따른 지가변동이 명확히 발생(지가 및 지가변동률 상승)하였으며, 기성시가화지역과 사례지역 및 인근 개발제한구역에서 뚜렷한 차이를 보임을 설명하였다.

특히 개발제한구역 해제에 따른 개발이익은 주변지역의 특성에 따라 차이를 보여 개발제한구역 해제 지역은 (최소) 77.1%, 개발제한구역 유지 지역은 42.3%, 기성시가화지는 24.6% 발생하여 해제지역에 연접하여 곧 개발제한구역 해제가 예상되는 지역의 경우에도 상당한 지가상승을 유발하였다. 이렇게 계획변경에 따라 지가가 상승하여 이익이 발생하지만 현행 개발이익환수에 관한 법령에서는 개발이익의 정의(법 제2조제1호)에 해당하지 않아 개발부담금 부과 대상이 아닌 것이 현실이다.

6) 이영환. 2008. 개발제한구역 해제에 따른 용도지역의 변화가 지가에 미치는 영향에 관한 연구. 한국지방자치학회보 제20권 제3호(통권 63호).

1) 계획이익을 개발부담금으로 부과하는 방안

법률 상 대상사업에 대한 근거를 마련하는 방안이다. 즉 개발이익환수법 제5조(대상 사업)에 “토지이용계획(용도지역·지구·구역)이 변경되거나 개발제한구역이 해제된 경우”로 명시하거나 “대통령령으로 정하는 용도지역·지구·구역의 변경(해제 포함)된 경우”로 규정하는 방안이다.

“제8호 대통령령으로 정하는 용도지역·지구·구역의 변경(해제포함)된 경우” 또는 “제8호 토지이용계획(용도 지역·지구·구역)이 변경된 경우”

2) 시행령에 부과대상 사업으로 근거를 마련

개발부담금 부과 대상사업은 열거주의에 따라 법령에 명시된 사업에 대해서만 부과대 상사업으로 분류되기 때문에 계획이익을 개발부담금으로 부과하기 위해서는 개발이익 환수법 시행령 별표 1의 개발부담금 부과대상 사업에 세부사항으로 나열하는 방안이다.

8. 토지이용계획(용도지역·지구·구역)이 변경된 경우	「토지이용규제기본법」 제5조에 따른 <별표>에서 열거한 지역지구 등으로 변경 또는 해제된 경우
-------------------------------	--

참고로 토지이용규제 기본법 제5조제1호 관련 별표에서는 개발제한구역, 지구단위 계획구역, 개발행위허가제한지역, 기반시설부담구역, 택지개발예정지구 등 토지이용 규제를 하는 235지역지구를 나열하고 있다.

3. 개발행위허가 기반의 계획이익 조정 방안

1) 사전협상제도의 활용과 제도 보완

사전협상제도는 지구단위계획 내 용도변경, 개발제한구역 내 토지이용계획 변경 등 을 협상으로 시행하여 여러 가지 공익적 기여를 유도함으로써 지역균형발전과 주민 복 리를 도모하기 위한 수단이다.

협상과정에서 해당 주민의 의견을 수렴하여 사회적 합의 과정을 통해 개발제한구역의 해제 및 용도변경의 변경의 정당성을 확보하면서 일정 시한에 일괄 협상을 통해 사업진행을 신속히 하고 사업의 예측 가능성을 제고할 수 있다. 사전협상제도를 활용함으로써 합리적이고 쌍방적이며 적극적으로 계획이익 조정 및 관리체계의 새로운 패러다임 전환을 유도할 수 있다.

2) 계획이익 환수와 기부채납과의 구분

기부채납은 개발사업으로 해당지역에서 발생하는 기반시설의 수요를 충당하기 위한 것이 주요 목적이지만 개발이익의 환수 기능도 존재한다. 즉 기부채납을 일정비율 이상으로 결정하거나 사업 규모에 따라 기부채납 비율을 증대시키는 것은 기부채납을 통해 해당 사업에서 요구되는 기반시설의 설치와 함께 개발이익을 환수하는 방안으로 기능한다. 또한 기부채납을 통해 해당 개발사업의 기반시설과 더불어 광역시설을 확보하는 데 기능을 하고 있으므로 기부채납은 개발을 통한 이익을 공공이 환수하는 기능을 지닌다. 기부채납이 가지는 제도적 미비점과 법적 한계로 기부채납을 활용하는 데 어려움도 있다. 즉 해당 사업과 관련 없는 기반시설을 설치하는 것을 금지하고 있으므로 기부채납이 때로는 쟁송의 요인이 되기도 한다. 따라서 공공이 기부채납을 도시계획에 전면적으로 활용하는 데는 한계가 있다.

기부채납으로 공공이 확보하는 시설은 주로 도로, 공원 등 기초 기반시설인데 반해 도서관, 공연장, 공공 청사 등 공공의 수요가 있는 시설에 대해 기부채납의 적용이 타당한지에 대한 쟁점이 있다.

국토계획법상 용도지역 변경에 따른 기부채납(국토계획법 시행령 제42조의2제1항 제12호 내지 제15호)은 용도지역변경에 따른 토지가치상승분(개발이익)과 용도지역변경 후 개발사업에 필요한 기반시설 설치부담(기부채납)을 구분하여 규정하고 있다.

지구단위계획 변경을 통한 용도지역 변경은 개발부담금 부과대상에 포함함으로써 계획이익을 환수하고, 용도지역 변경 전후의 지가를 비교하여 개발부담금을 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 용도지역 변경 후 개발사업에 따른 기반시설은 용도변경 후 공공 시설 등의 부지를 제고하거나 공공시설 등을 설치하는 경우 건폐율·용적률·높이를 완화하도록 개정하는 방안도 있다.

3) 개발사업과 기부채납과의 연계성 제고

개발사업과 기부채납의 관련성, 개발사업에 따라 필요한 기부채납의 규모 등을 산정할 수 있도록 미국 및 영국의 사례를 참고하여 이에 대한 기준을 마련해야 한다.

미국의 경우 기부채납과 관련하여 연방대법원이 1987년 Nollan 사건과 1994년 Dolan 사건에서 기부채납의 판단기준으로 본질적 관련성기준(essential nexus)과 개략적 비례성기준(rough proportionality)을 제시⁷⁾하고 있다. 여기서 본질적 관련성 기준은 기부채납을 요구하는 목적이 공익을 실질적으로 증진해야 함을 말하며 개략적 비례성 기준은 개발행위로 발생하는 위해와 개발부담의 부과에 따른 편익 사이의 개략적인 비례성이 있어야 함을 의미한다.

영국은 기반시설부담금(Community Infrastructure Levy)을 운용⁸⁾하면서 부담금부과 당국은 부과금을 정리한 부과금표(charging schedule)를 작성하고 부담금은 기반시설조성을 위한 지금을 마련하고 개발사업 추진 위험을 높이지 않는 수준에서 부과하고 있다.

4) 기부채납 대상범위의 특정

국토계획법은 기반시설(제2조제6호)과 공공시설(제2조제13호)을 규정하고 있으므로 기부채납의 대상은 기반시설과 공공시설로 한정하는 것이 타당하며, 법령이 허용하는 범위 도사군 조례로 위임하도록 제한할 필요가 있다.

5) 지구단위계획 구역 밖의 기반시설 확보

해당 지구단위계획상 용도변경에 따른 지가상승분은 개발부담금을 부과하여 계획이익을 환수하고, 환수금액 중 지방자치단체 귀속분을 통해 당해 사군구의 기반시설을 확보할 필요가 있다.

7) 김승중. 2008. 미국의 규제적 수용에 관한 연구: 한미FTA 간접수용과 관련하여, 서울시립대학교 박사학위논문: 132.

8) 국토교통부. 2013. 적절한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구. 경기: 국토교통부: 117.

CHAPTER 6

결론

한국은 저성장 경제 구조와 인구 감소, 도시화율의 둔화 등으로 향후 대규모 토지개발에 대한 수요가 정체 또는 감소할 것으로 전망되며, 한편으로 도시용 토지에 대한 수요가 다변화 될 것으로 예상된다. 이러한 사회경제적 변화에 따라 대규모 토지의 형질 변경을 요구하는 택지개발사업이나 산업단지 개발사업의 수요는 감소할 것으로 예상되며 이에 대한 개발이익도 상당부분 감소할 것으로 전망된다.

한편 도시계획에 의해 본래 기능이 약화된 부지에 대해 새로운 토지에 대한 수요에 맞춰 용도를 변경할 경우 해당 지역의 지가상승이 발생하여 (도시)계획변경에 따른 이익을 체계적이고 유연하게 관리할 필요성이 대두되고 있다. 또한 토지이용계획, 용도 변경 등을 통해 발생하는 이익을 적절히 조정, 관리할 수 있는 체계를 통해 공공복리를 증진하고 아울러 필요한 도시기반시설을 공급하거나 개발에 따른 부영향을 최소화할 수 있는 토지이용의 체계적 정비가 필요한 시점이다.

이 연구는 저성장 시대의 개발환경 변화에 따른 토지이용계획이나 도시계획변경에 따른 용도변경을 통해 발생하는 이익을 조정할 수 있는 체계를 마련하기 위해 계획이익의 개념을 정립하고, 계획이익 조정의 현행 문제점을 파악하고자 국내외 사례를 중심으로 분석하여 시사점을 도출하였으며, 용도변경 등에 따른 계획이익을 조정할 수 있는 정책적 방안을 제시하고 있다.

계획이익 조정수단으로써 서울시의 사전협상제도는 유연한 도시계획과 도시재생의 실현, 합리적인 공공기여의 실현, 협력적이 도시계획 절차를 마련한 것으로 평가되고 있다. 그러나 개발이익의 환수와 기부채납이 혼재되어 있고, 개발사업과 기부채납의 연관성이 부족하며, 기부채납의 대상인 공공시설의 범위를 임의로 확장하거나 기부채납 부과시설을 지역적으로 확장하는 문제점을 지니고 있다.

계획이익 조정수단으로써 사전협상제도는 다음과 같은 정책적 의미를 지니고 있다.

첫째, 대규모 민간개발에서 공공성을 확보할 수 있다. 개발대상을 선정할 때부터 계획 수립까지 공공이 적극 참여함으로써 구체적인 계획을 확인할 수 있으며 도시계획을 변경할 경우 특성사업자의 특혜시비를 불식시킬 수 있는 기능을 한다. 둘째, 사회적 공감대를 형성해 가는 합의시스템을 마련한다. 셋째, 전문가와 시민의 의견이 수렴되고 기관의 의견을 취합하고 협상정책회의 등에서 개발에 따른 부영향을 최소화하는 방안을 도출한다. 넷째, 도시관리계획의 변경이나 공공기여 기준을 미리 제시하고 관련 부서와 협의, 심의절차를 통해 사업을 사전 검토하여 민간개발사업의 예측가능성을 확대한다. 다섯째, 민간이 도시계획 수립과정에 참여하여 창의적인 제안이 가능하다. 여섯째, 지역사회를 활성화하고 사회적 시설의 효용의 극대화를 도모한다.

계획이익의 조정체계를 정비하기 위해 개발이익 개념의 재정립, 계획이익 조정을 위한 사회적 합의 마련, 계획이익 추정을 위한 계량화 작업, 표준화된 가이드라인 마련, 도시행정과 도시계획 분야의 전문 인력 양성, 감시와 평가 기능의 도입 등을 정책방향으로 제시하고 있다.

이 연구는 도시계획 등의 변경에 따라 발생할 수 있는 이익을 계획이익이라는 관점에서 정의하여 현행 제도와 국내와 사례 등을 통해 시사점을 도출하고 이를 적용할 수 있는 정책적 방안을 제안하였다. 아무쪼록 이번 연구를 통해 계획이익의 개념을 정립하고 계획이익을 정책적으로 적용할 수 있는 논의의 출발점이 되어 향후 관련 전문가들과 이해 관계자들 간의 폭 넓은 논의와 공감대를 형성할 수 있는 기반이 되길 기대한다.

【인용문헌】

개발이익환수에 관한 법률(법률 제13783호, 공포일 2016. 7. 19, 시행일 2016. 7. 20.)

개발이익환수에 관한 법률 시행령(대통령령 제27355호, 공포일 2016. 7. 19, 시행일 2016. 7. 20.)

건설교통부. 2003. 2003년도 적용 토지가격 비준표 작성. 경기: 국토연구원.

공유재산 및 물품관리법(법률 제14186호, 공포일 2016. 5. 29, 시행일 2016. 11. 30.)

국유재산법(법률 제14041호, 공포일 2016. 3. 2, 시행일 2016. 3. 2.)

국토교통부. 2008. 수도권 계획적 관리를 위한 제도개선 방안 연구.

국토교통부. 2013. 적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구. 경기: 국토교통부.

국토교통부. 2014. 새로운 패러다임의 개발이익환수제도 개선방안 마련 연구. 세종: 국토교통부.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제13782호, 공포일 2016. 1. 19, 시행일 2016. 9. 1.)

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(대통령령 제27570호, 공포일 2016. 11. 1, 시행일 2016. 11. 1.)

국토해양부. 2012. 개발이익환수제도 발전방안 연구. 경기: 국토해양부.

김상일, 김인희. 2006. 용도지역 변경에 따른 계획이득 추정에 관한 연구. 서울시정개발연구원. 시정연 2006-R-06.

- 김상일, 안내영. 2011. 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구. 서울시정개발연구원. 시정연 2011-PR-25.
- 김상일. 2009. 도시계획 사전협상제도: 성공적인 정착을 위한 과제. 서울시정개발연구원. 2009.06.01. SDI 정책리포트 제39호.
- 김성배, 서순탁. 1993. 용도지역 변경에 따른 개발이익 환수 방안. 국토연구원. 1993. 12. 국토연 93-25.
- 김승중. 2008. 미국의 규제적 수용에 관한 연구: 한미FTA 간접수용과 관련하여, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 김지엽, 남진, 홍미영. 2016. 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 한국도시설계학회지 도시설계 제17권 2호: 119-129.
- 대법원 1997. 4. 25. 선고 96누9324 판결. 개발부담금부과처분취소.
- 도시·군관리계획수립지침(국토교통부훈령 제771호. 공포일 2016. 10. 31. 시행일 2016. 10. 31.)
- 도시계획변경 사전협상제도 개선시행에 따른 사전협상 운영지침(서울특별시 행정2부 시장 방침 제85호. 일부개정일 2015. 3. 13.)
- 박재길 외. 2004. 도시계획결정과 사회적 정의에 관한 연구. 경기: 국토연구원. 국토연 2004-18.
- 박준, 손정원. 2008. 영국 주택시장의 구조와 주택가격 상승에 대한 대응 정책. 공간과 사회 30.
- 사전협상형 지구단위계획 수립 기준(서울특별시 도시계획국 도시계획과. 시행일 2011. 9.)
- 서순탁. 1993. 英國의 플래닝게인(planning gain)에 관한 考察. 국토정보 11(10): 41-46.
- 서순탁. 2016. 저성장기의 개발이익환수제도 개편방향과 정책과제. 토지공법연구 제73집 제2호: 65-81.

서울특별시 도시계획국. 2009. 新도시계획 운영체계 시행에 따른 협상제도 운영 안내서.
 서울특별시 도시계획조례(서울특별시조례 제6325호, 공포일 2016. 9. 29. 시행일 2016. 9. 29.)

서울특별시 도시계획변경 사전협상제도. <http://urban.seoul.go.kr> [2016. 6. 25.]

서울특별시 도시재생본부. 2015. 도시계획변경 사전협상제도 업무편람.

서울특별시 부동산정보조회시스템 일사편리 <http://kras.seoul.go.kr> [2016. 6. 25.]

新도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획변경 사전협상 업무처리지침(서울특별시 도시계획국 도시계획과. 시행일 2009. 2. 17.)

오도영, 박준, 김혜승. 2015. 영국 주거복지정책의 변화. 공간과 사회 52.

이영환. 2008. 개발제한구역 해제에 따른 용도지역의 변화가 지가에 미치는 영향에 관한 연구. 한국지방자치학회보 제20권 제3호(통권 63호): 23-43.

이형찬. 2014. 한국의 개발이익환수제도. 2014년도 한중국토정책국제세미나 발표자료

이형찬 외. 2016. 개발부담금 부과실태 조사 및 개선방안 마련 연구.

정휘영. 2004. 용도지역변경에 따른 개발이익의 측정방법에 관한 실증연구. 국토계획. 제39권 제7호: 111-123.

정희남 외. 2003. 토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안. 경기: 국토연구원.

정희남, 김승중, 周藤利一, W. McCluskey, O. Connellan. 2003. 일본과 영국의 개발이익환수제도. 경기: 국토연구원 2003-25.

지구단위계획수립지침(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 국토교통부 훈령 제715호, 공포일 2016. 5. 30. 시행일 2016. 5. 30.)

토지이용규제 기본법(법률 제14247호 공포일 2016. 5. 29. 시행일 2016. 11. 30.)

홍정선, 2009, 행정법특강(제8판), 박영사.

A. W. Evans. 1982. *Externalities, rent-seeking and town planning*. Discussion

- Papers in Urban and Regional Economics, Series C, No. 10. Department of Economics, University of Reading.
- A. W. Evans. 1988. *No room! No room! : the costs of the British town and country planning system*. Institute for Economic Affairs.
- A. W. Evans. 2004. *Economics and Land Use Planning*. Blackwell. Oxford.
- Alterman, R. and Kayden, J. 1988. *Developer provisions of public benefits: Toward a consensus vocabulary*. In R. Alterman (Ed.), *Private Supply of Public Services: Evaluation of Real-Estate Exactions, Linkage and Alternative Land Policies*. New York University Press: 22–32.
- Anthony D. H. Crook and Christine M. E. Whitehead. 2002. *Social housing and planning gain: Is this an appropriate way of providing affordable housing?* *Environment & Planning A: International Journal of Urban & Regional Research* v. 34 n. 7 (2002 Jul.). Pion Ltd: 1259–1280.
- Austin Robinson. 1943. The Scott and Uthwatt Reports on Land Utilisation. *The Economic Journal*, v. 53 n. 209: 28–38.
- Burgess, G. and Monk, S. 2012. *Capturing planning gain - the transition from Section 106 to the Community Infrastructure Levy*. London: Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Burgess, G., Crook, T. and Monk, S. 2013. *The changing delivery of planning gain through Section 106 and the Community Infrastructure Levy*. Cambridge Centre for Housing & Planning Research. University of Cambridge.
- C.M.E. Whitehead and S. Monk. 2004. *Does Spatial Planning Increase Value and Welfare?* Royal Town Planning Institute. London.
- Christine Whitehead. 2015. *The Economics of Development Value and Planning Gain*(ch2) in; Crook, et al. 2015. *Planning Gain: Providing Infrastructure*

- and Affordable Housing.
- D. G. Wiltshaw. 1984. Planning gain: A Theoretical Note. *Urban Studies* v.21 n. 2: 183–187.
- Department for Communities and Local Government. March 2012. National Planning Policy Framework.
- Department of Communities and Local Government(DCLG). 2013. *Section 106 Affordable Housing Requirements, Review and Appeal*. London: Department of Communities and Local Government.
- Department of Communities and Local Government(DCLG). 2015. *Collection rates and receipts of council tax and non-domestic rates in England 2014–15*. DCLG
- G. Keogh. 1985. *The Economics and Land Use Planning*. London: Croom Helm.
- Gene Bunnell. 1995. *Planning gain in theory and practice –Negotiation of agreements in Cambridgeshire*. Progress in Planning. v.44 n.1: 1–113.
- Gielen, D. M., & Tasan-Kok, T. 2010. Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097–1131.
- Jim Claydon, Bryan Smith. 1997. Negotiating planning gains through the British development control system. *Urban Studies* v.34 n.12: 2003–2022.
- John Bowers. 1992. The Economics of planning gain : A re-appraisal. *Urban Studies* v.29 n.8 (92.12). SAGE: 1329–1340
- Jowell. 1977. Bargaining in Development Control. *Journal of Planning and Environmental Law*: 414–433.
- Kate Barker. 2004. Review of Housing Supply. HM Treasury.
- Ken Willis. 1982. Planning Agreement and Planning Gain. *Planning Outlook* v.

24 v. 2: 55-62.

Michal Oxley. 2006. Gain from the Planning-Gain Supplement: A Consideration of the Proposal for a New Tax to Boost Housing Supply in the UK. *International Journal of Housing Policy*. v.6 n.1: 101-113.

Patsy Healey et. al. 1992. Rationales for Planning Gain. *Policy Studies*, (summer) v.13 n.2: 18-30.

Planning Advisory Service. 2015. *(Councillor Briefing) Developing Contributions: Community Infrastructure Levy*. S106 obligations, viability.

Planning and Compulsory Purchase Act 2004.

Rachelle Alterman. 2012. *Land Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited*. Chapter in: 'The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning'(Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap, eds.): 755-786.

Stephen Crow. 1998. Planning gain: there must be a better way. *Planning Perspectives* Vol. 13 No. 4: 357-372.

The Community Infrastructure Levy Regulations 2010.

Tony Crook, John Henneberry, and Christine Whitehead. 2015. *Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing*. Wiley-Blackwell.

Town and Country Planning Act 1947.

Town and Country Planning Act 1971.

Town and Country Planning Act 1990.

【 관련문헌 】

김두현, 이주형. 2002. 대규모 택지개발사업에 따른 도시공간구조 변화특성에 관한 연구. 대한국토·도시계획학회 37권 5호: 87-99.

- 김지엽, 김상일, 임희지. 2010. 뉴욕시 도시계획 변경과정에서 공공과 민간의 협상에 관한 연구. 서울도시연구 11권 3호: 49-68.
- 김태진, 사공호상. 2006. 수도권지역의 시가화 확산 결정요인 분석. 서울도시연구 7권 2호: 95-116.
- 이정전. 2016. 토지경제학. 박영사.
- 이형찬 외. 2014. 포스트 개발시대의 택지공급체계 정립방안 연구. 경기: 국토연구원. 국토연 2014-34.
- 정희남 외. 2009. 도시용지 공급확대에 따른 토지시장 관리방안 연구. 경기: 국토연구원. 국토연 2009-24.
- 중앙일보. 2014. 서울시, 공공성 강화 도시개발 사전협상제도 첫 결실. http://article.join.com/news/article/article.asp?total_id=9692412 [2016. 04. 16.]
- 채미옥. 2011. 용적률 거래제의 개념적 틀과 거래기준 작성 방안 연구. 국토계획(대한 국토·도시계획학회) 46권 6호: 37-51.
- 허강무. 2013. 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점. 행정법연구(행정 법이론실무학회) 35권: 197-219.
- A. Bertaud. 2004. *The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?* Institute of Urban and Regional Development UC Berkeley.
- Crook, et al. 2002. *Planning gain and affordable housing*. Joseph Rowntree Foundation. University of Cambridge.
- Dave Wetzel. 2013. *Just like previous Development Land Taxes, the Planning Gain Supplement is bound to fail*. Labour Land Campaign. 2013.
- Daniel Thomas. 2007. *'Roof tax' U-turn as planning gain is scrapped*. FINANCIAL TIMES. 2007. 10. 9.

House of Commons Communities and Local Government Committee. 2005.

Planning Gain Supplement. Fifth Report of Session. 2005.06.

PGS Consultant. 2006. *Planning and Spatial Development Committee Item*

10-Appedix 1. London City hall. 2006.02.22.

Statutory Instruments. 2010. Community Infrastructure levy, England and

wales. *STATUTORY INSTRUMENTS*. 2010 No, 948.



SUMMARY

A Study on Organizing System for Planning Gains

Lee Hyungchan, Choi Myungshik, Kim Seungjong, Choi Soo, An Seungman,
Kim Jungeun and Yoon Changwon

They expect to reduce the demand for large-scale land development due to the low economic growth, shrinking population decline, and slowing urbanization rate in Korea. Also, demand for urban land is expected to diversify. As a result of these social and economic changes, the demand for land development projects or industrial complexes development projects that require large scale land changes will decline, and the development gains for these projects will decrease significantly.

On the other hand, changes in the purpose of land that is originally weakened by urban planning to meet the demand for new land will result in land price increases in that region. We need to manage systematically and flexibly the gains of changing urban plans.

In addition, it is possible to promote public welfare, to supply the necessary urban infrastructure through the system that can appropriately readjust and manage the (planning) gains arising from the land use plan and the use change.

The purpose of this study is to establish the concept of the planning gains to establish a system to readjust the gains generated through the change of the

land use plan or the urban plan according to the development environments change in the low growth period. We have analyzed the domestic and overseas cases in order to identify the implications and suggested policy measures to readjust the planning gains due to change in use.

The pre-negotiation system in Seoul Metropolitan Government as a means of planning gains readjustment has been evaluated as realizing flexible urban planning, realization of urban regeneration, realization of rational public contribution, and cooperative urban planning procedures. However, there are problems that the redemption of development gains is mixed with the contribution of donations, the relationship between development projects and donations is insufficient, and the scope of public facilities, which are subject to donations, is expanded arbitrarily or donation receivable facilities are expanded locally.

As a means of readjusting for planning gains, the pre-negotiation system has the following policy implications: Firstly, we can secure publicity in large-scale private development. From the selection of the development target to the planning, the public actively participates in confirming the specific plan, and if the urban plan is changed, it can dispel the preferential treatment of the characteristic business. Secondly, we form a consensus system that forms social consensus. Thirdly, opinions of experts and citizens are gathered, opinions of institutions are collected, and negotiation policy meetings are held to minimize the adverse effects of development. Fourthly, we propose changes in urban management plan or public contribution criteria in advance, and review the business through consultation with related departments and deliberation procedures to expand the predictability of private development projects. Fifthly, civilian can participate in urban planning process and make

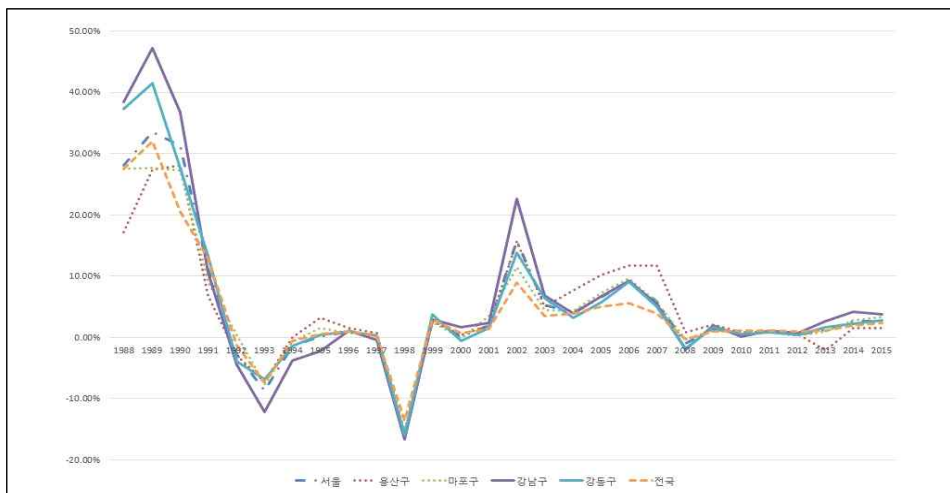
creative suggestions. Finally, we promote community and maximize utility of social facility.

In order to improve the readjustment system of the planning gains, it is necessary to reestablish the concept of development gains, to form social consensus to adjust the plan profit, to quantify work to estimate the planning gains, to prepare standardized guidelines, and the introduction of evaluation functions.

1. 서울시 사전협상 주요 대상지 지가 변동률

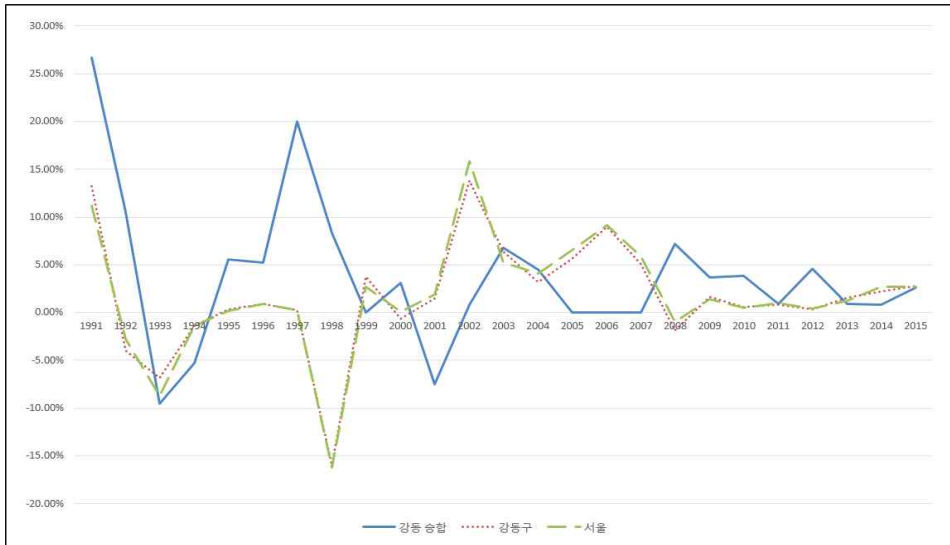
계획변경에 따른 지가 상승이 현실화되었는지를 분석하기 위해 서울시 사전협상이 이루어진 네 지역의 공시지가를 자치구, 서울시, 전국 단위로 비교하였다. 사례 대상 지역의 개별공시지가는 서울시 부동산정보조회시스템인 일사편리를 통해 해당 지번을 통해 확인하였으며, 자치구와 서울시의 공시지가 변화율은 한국감정원 공시지가 자료를 활용하였다.

부그림 1 공시지가 변화율(서울, 4개자치구, 전국)



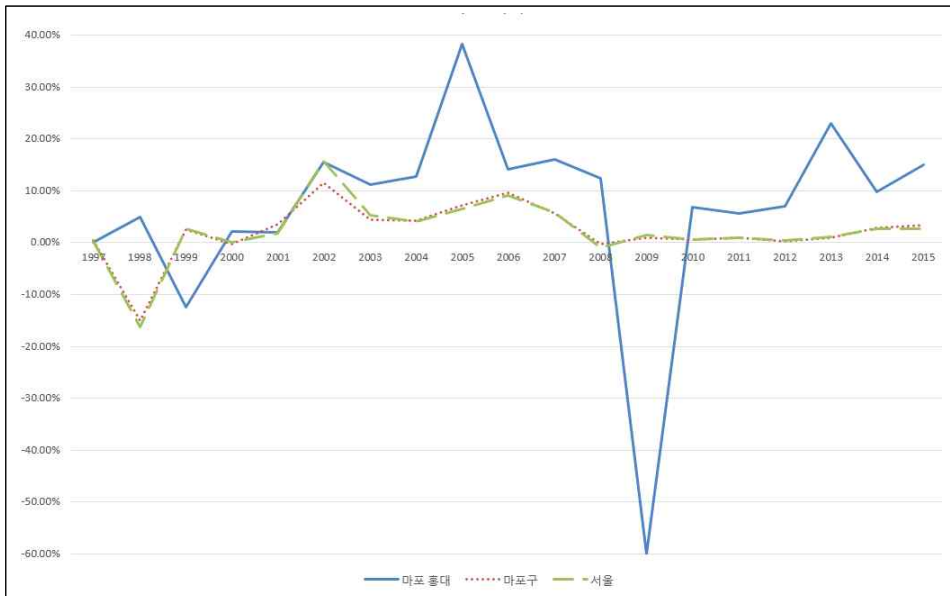
자료: 저자 작성.

부그림 2 강동 서울융합부지와 지역의 공시지가 변화율 추이



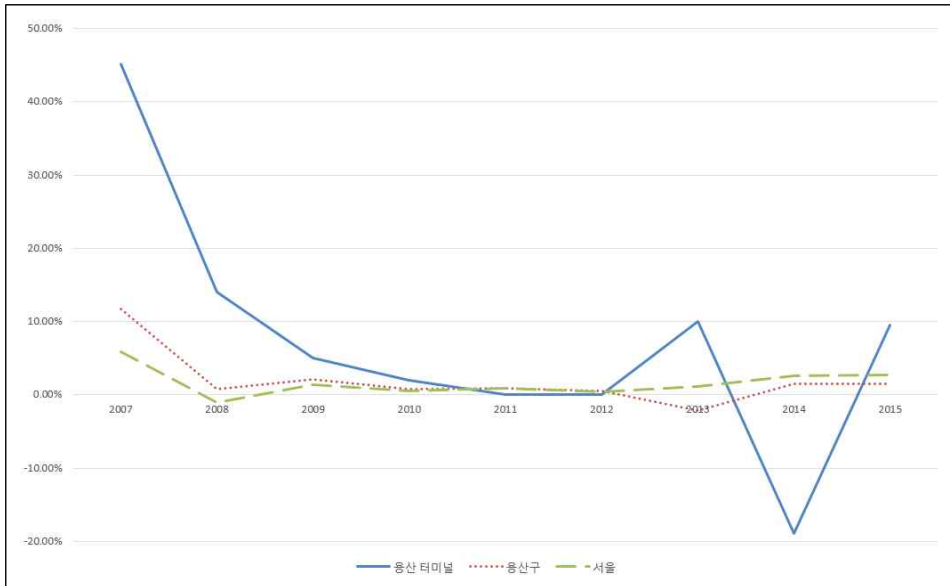
자료: 저자 작성.

부그림 3 마포 홍대역사부지와 지역의 공시지가 변화율 추이



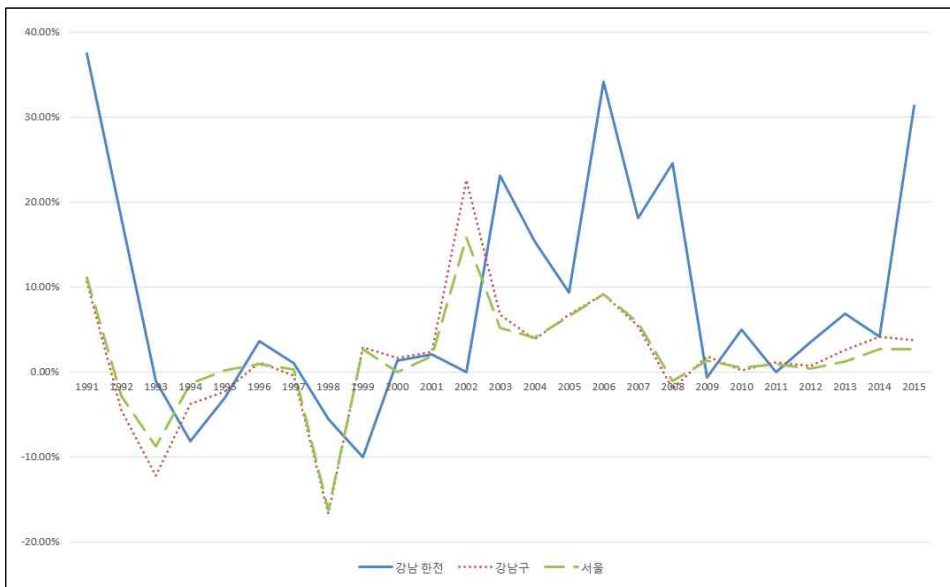
자료: 저자 작성.

부그림 4 용산 관광버스터미널부지와 지역의 공시지가 변화율 추이



자료: 저자 작성.

부그림 5 강남 한전부지와 지역의 공시지가 변화율 추이



자료: 저자 작성.

기본 16-02

계획이익 조정체계 정비에 관한 연구

지 은 이 이형찬, 최명식, 김승중, 최수, 김중은, 안승만, 윤창원

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2016년 10월 31일

발 행 2016년 10월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 7,000원

ISBN 979-11-5898-125-9

한국연구재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2016, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체와 한국출판인회의에서 제공한 Kopub돋움체가 적용되어 있습니다.

계획이익 조정체계 정비에 관한 연구



제1장 연구 개요

제2장 계획이익과 개발이익

제3장 계획이익 조정의 현황과 문제점

제4장 계획이익 조정의 국내외 사례분석

제5장 계획이익 조정을 위한 정책 방안 마련

제6장 결론



국토연구원
KRIHS

14067 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화, 031.380.0114 팩스, 031.380.0470



값 7,000원

9 3 3 0 0

9 791158 981259

ISBN 979-11-5898-125-9